

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.594 van 10 september 2026
in de zaak A. 248.250/IX-10.970**

In zake: R.G.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Deborah Smets
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE DIEPENBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gitte Laenen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 29 mei 2026, strekt tot de nietigverklaring en de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de algemeen directeur van de gemeente Diepenbeek van 5 mei 2026 die ertoe strekt verzoekster bij wijze van ordemaatregel met ingang van 26 mei 2026 tijdelijk gedurende zes maanden te herplaatsen in de functie ‘deskundige beleven cultureel erfgoed’ met dien verstande dat verzoekster definitief wordt herplaatst uit haar oorspronkelijke functie van bibliothecaris.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 3 juni 2026 werd de procedurekalender vastgesteld en werden de partijen opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 september 2026.

De nota met opmerkingen en het administratief dossier werden ingediend overeenkomstig de procedurekalender.

Eerste auditeur Wendy Depester heeft een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en over de vordering tot schorsing met toepassing van artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Deborah Smets, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Sofie De Dobbeleer, die *loco* advocaat Gitte Lanen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wendy Depester 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. Verzoekster is bij de gemeente Diepenbeek aangesteld als vast benoemd personeelslid. Bij besluit van het college van burgmeester en schepenen van 20 mei 2008 wordt zij, met ingang van 1 augustus 2008, aangesteld in de functie van bibliothecaris (niveau B4-B5).

De functie van bibliothecaris is een leidinggevende functie ('teamcoach').

3.2. Sinds 2024 zijn er ernstige en aanhoudende bezorgdheden omtrent het welzijn en het functioneren van verzoekster binnen de bibliotheek. Die bezorgdheden hebben betrekking op eensdeels het mentaal welzijn van verzoekster binnen haar functie als bibliothecaris en anderdeels de moeizame samenwerking met verzoekster als leidinggevende binnen het team van de bibliotheek.

Nadat verzoekster in een e-mailbericht van 19 februari 2025 aangeeft zich niet goed te voelen, wordt op 27 februari 2025 een welzijns gesprek met haar georganiseerd, in aanwezigheid van S.D. (leidinggevende van verzoekster) en A.V. (HR). Het gesprek leidt tot het formuleren van concrete actiepunten.

3.3. Sinds 2 juli 2025 is verzoekster afwezig wegens ziekte.

3.4. Tussen 6 en 10 oktober 2025 voert de algemeen directeur individuele gesprekken met zes bibliotheekmedewerkers.

3.5. Naar aanleiding van wat de algemeen directeur in die gesprekken vaststelt, voert hij op 25 november 2025 met verzoekster een gesprek, in aanwezigheid van A.V. De algemeen directeur geeft daarbij aan dat tijdens verzoeksters afwezigheid een rapport is opgesteld door een externe consultant, waaruit blijkt dat er structurele problemen binnen de bibliotheek zijn, dat de gesprekken met de medewerkers bijkomende en verzwarende elementen aan het licht hebben gebracht en dat op basis daarvan moet worden besloten dat een terugkeer van verzoekster naar de bibliotheek of naar de dienst 'Beleven & Bewegen' niet mogelijk is, evenmin als een functie van leidinggevende. De algemeen directeur stelt dat een alternatieve tewerkstelling aanbevolen lijkt, in de vorm van een herplaatsing met behoud van loon, op voorwaarde dat er een match kan worden gevonden tussen de behoeften van de organisatie en de interesses van verzoekster. Tevens zou een coachingstraject worden aangeboden zodat verzoekster kan werken aan de aangehaalde aandachtspunten.

3.6. Op advies van de arbeidsgeneesheer geeft verzoekster aan dat ze op 1 februari 2026 het werk halftijds kan hervatten. Volgens verzoekster werd door

het bestuur aan de arbeidsgeneesheer meegedeeld dat zulks pas vanaf 16 februari 2026 mogelijk zou zijn.

3.7. Met een aangetekend schrijven van 12 februari 2026 wordt verzoekster in kennis gesteld van het voornemen van de algemeen directeur om haar met ingang van 26 februari 2026 bij wijze van ordemaatregel te herplaatsen in de nieuwe functie van ‘deskundige beleven cultureel erfgoed’ en dit gedurende een periode van 6 maanden, na afloop waarvan een herevaluatie zal plaatsvinden, waarbij zowel de goede werking van de dienst, als de noden en mogelijkheden van verzoekster opnieuw zullen worden beoordeeld. Daarnaast overweegt de algemeen directeur om een coachingstraject voor verzoekster op te starten, gericht op de ontwikkeling en versterking van specifieke leidinggevende vaardigheden.

Verzoekster wordt hierover op 25 februari 2026 gehoord; zij legt een verweernota neer.

3.8. Op 5 mei 2026 beslist de algemeen directeur om verzoekster met ingang van 26 mei 2026 bij wijze van ordemaatregel te herplaatsen in de nieuwe functie van ‘deskundige beleven cultureel erfgoed’, gedurende een periode van 6 maanden, na afloop waarvan een herevaluatie zal plaatsvinden, waarbij zowel de goede werking van de dienst, als de noden en mogelijkheden van verzoekster opnieuw zullen worden beoordeeld. Verzoekster behoudt haar salarisschaal en haar schaalanciënniteit B4-B5 (artikel 1). Bijkomend beslist de algemeen directeur dat verzoekster “definitief [zal] worden herplaatst uit haar oorspronkelijke functie als bibliothecaris” (artikel 1). De algemeen directeur beslist voorts nog om een coachingstraject voor verzoekster op te starten, gericht op de ontwikkeling en versterking van specifieke leidinggevende vaardigheden (artikel 2).

Deze beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

“Argumentatie

Sinds 2024 bestaan er evenwel ernstige en aanhoudende bezorgdheden omtrent het welzijn en het functioneren van [verzoekster] binnen de bibliotheek. Die bezorgdheden situeren zich op twee (2) niveaus:

1. Inzake het (mentaal) welzijn van [verzoekster] binnen haar functie als bibliothecaris

[Verzoekster] gaf in een e-mail d.d. 19 februari 2025 zelf aan dat zij zich niet goed in haar vel voelde. Naar aanleiding van die e-mail en omwille van aanhoudende frustraties binnen het team, werd op 27 februari 2025 een welzijnsgesprek met [verzoekster] georganiseerd in aanwezigheid van haar leidinggevende, mevrouw [S.D.], en de teamcoördinator HR, mevrouw [A.V.]. (Bijlage 2)

Tijdens dat gesprek gaf [verzoekster] aan dat zij bij kleine opdrachten een overweldigend gevoel ervaarde, dat zij vroeger niet had. Zij gaf verder aan veel minder energie te hebben en voelde zich afgemat. Een tijd had ze zelfs een angstig en drukkend gevoel op haar borst. Nadien werd haar welzijn verder opgevolgd door mevr. [S.D.] en mevr. [A.V.]. Ondanks die opvolging, werd er echter geen verbetering vastgesteld.

2. De moeizame samenwerking met [verzoekster] als leidinggevende binnen het team van de bibliotheek

Naar aanleiding van aanhoudende signalen uit het team omtrent een moeizame samenwerking met [verzoekster], heeft de Algemeen Directeur in de week van 6 oktober 2025 individuele gesprekken gevoerd met zes (6) medewerkers van de bibliotheek. Uit die gesprekken kwamen volgende vaststellingen naar voren die ook werden toegelicht aan [verzoekster] tijdens een gesprek op 25 november 2025 (Bijlage 1).

1. De werking van de bibliotheek onder leiding van [verzoekster] werd gekenmerkt door een fundamenteel gebrek aan leiderschap (o.a. geen duidelijke structuur, geen transparante communicatie en geen heldere taakverdeling). Dit leidde tot een cultuur waarin medewerkers zich genoodzaakt zagen om elkaar en de werking te beschermen tegen de gevolgen van het ontbreken van leiding;
2. Vrijwel alle medewerkers ervaarde [verzoekster] als mentaal afwezig, onvoorspelbaar en manipulatief. Zo werden medewerkers genegeerd, werd er verdeeldheid gezaaid en werden conflicten niet opgelost. Dit heeft geleid tot een structureel onveilige werksfeer;
3. Er was verder een grote onduidelijkheid over haar takenpakket. Veel taken die tot haar rol behoorden, werden door andere medewerkers opgenomen. Belangrijke operationele taken (bv. uurroosters) en strategische taken (bv. beleidsvoorbereiding, evaluatie) werden niet of onvoldoende uitgevoerd;
4. [Verzoekster] had ook een gebrek aan daadkracht en besluitvorming. Beslissingen bleven lang liggen. Er werd bovendien regelmatig op keuzes teruggekomen en er werden geen knopen doorgehakt. Dit belemmerde de dagelijkse werking en de voortgang van projecten;
5. Omwille van het gebrekkig functioneren van [verzoekster], hebben medewerkers jarenlang zelfsturend gewerkt, vaak zonder erkenning of duidelijke afspraken. Dit heeft geleid tot een overdreven verantwoordelijkheidsgevoel binnen het team, maar ook tot overbelasting, frustratie en een verlies aan motivatie.

Sinds de komst van de externe medewerker die [verzoekster] vervangt, is er op korte tijd een duidelijke positieve evolutie merkbaar: meer structuur, openheid, duidelijke taakverdeling en betere communicatie. Dit heeft geleid tot een herstel van het werkplezier en de motivatie binnen het team van de

bibliotheek, dat gedurende langere tijd onder druk stond. Dit werd ook expliciet benadrukt door de medewerkers binnen de bibliotheek die haar terugkeer zelfs als onwenselijk en onhoudbaar beschouwen.

[...]

De Algemeen Directeur nam op 12 februari 2026 het besluit tot overweging om [verzoekster] te herplaatsen naar de functie ‘Deskundige Beleven Cultureel Erfgoed’ (B1-B3). Gelet op bovenstaande vaststellingen achtte de Algemeen Directeur een terugkeer van [verzoekster] naar haar oorspronkelijke leidinggevende functie binnen het huidige bibliotheekteam niet aangewezen. Een dergelijke terugkeer zou de goede werking van de dienst en de recent herstelde sereniteit binnen het team ernstig in het gedrang brengen (Bijlage 5).

Daarnaast bleek dat [verzoekster] niet beschikt over de leidinggevende competenties die noodzakelijk zijn om de functie van leidinggevende binnen de bibliotheek op een adequate wijze uit te oefenen. Een hervatting in deze context zou dan ook het (mentaal) welzijn van [verzoekster] niet ten goede komen.

Een tijdelijke herplaatsing voor een duur van zes (6) maanden zou een frisse en nieuwe start voor [verzoekster] kunnen betekenen, waarbij zij de ruimte krijgt om te focussen op haar welzijn en verdere professionele ontwikkeling. Bovendien zou een dergelijke herplaatsing de sereniteit en rust binnen de bibliotheek waarborgen. Een alternatieve ordemaatregel lijkt deze gevolgen niet te kunnen genereren.

Na afloop van die periode zou een herevaluatie plaatsvinden, waarbij zowel de goede werking van de dienst als de noden en mogelijkheden van [verzoekster] opnieuw zullen worden beoordeeld. [Verzoekster] zal evenwel definitief worden herplaatst uit haar oorspronkelijke functie als bibliothecaris bij gemeente Diepenbeek.

Parallel aan die herplaatsing, werd door de Algemeen Directeur overwogen om een coachingtraject voor [verzoekster] op te starten, gericht op de ontwikkeling en versterking van specifieke persoonlijke vaardigheden. Dit coachingtraject zou focussen op: (Bijlage 3)

- Het aanbrengen van structuur in de werking;
- Het bewaren van rationaliteit;
- Assertieve verbindende communicatie;
- Zelfzorg; en
- Het nemen van verantwoordelijkheid.

In navolging hiervan, en in afwachting van het horen van betrokkene, was de Algemeen Directeur van oordeel dat de terugkeer van [verzoekster] op de werkvloer vanaf 16 februari 2026 niet aangewezen was. Dit zowel met het oog op de goede werking van de dienst, als ter vrijwaring van de rust binnen het team.

Om die redenen wordt aan betrokkene een dienstvrijstelling toegekend bij wijze van ordemaatregel, met behoud van wedde (uitgezonderd prestatie-gerelateerde vergoedingen).

Ingevolge voornoemd besluit werd [verzoekster] voor een eerste maal per aangetekend schrijven d.d. 12 februari 2026 en per e-mail d.d. 12 februari 2026 uitgenodigd op de hoorzitting d.d. 19 februari 2026 om 11:30 uur ten einde te worden gehoord in haar middelen van verdediging (Bijlage 6).

Per e-mail d.d. 16 februari 2026 verzocht de raadsman van [verzoekster], Mr.

Deborah Smets, om de hoorzitting uit te stellen naar 25 februari 2026, dan wel 26 februari 2026.

Teneinde [verzoekster] alsnog een kans te geven om te worden gehoord in haar middelen van verdediging, werd zij uitgenodigd voor een nieuwe hoorzitting op 25 februari 2026 om 09:00 uur. [Verzoekster] was aanwezig op de hoorzitting d.d. 25 februari 2026 en liet zich tijdens de hoorzitting bijstaan door haar raadsman, Mr. Deborah Smets.

Van de hoorzitting werd een schriftelijk proces-verbaal opgemaakt. Dit proces-verbaal werd door [verzoekster] en haar raadsman ter zitting nagelezen, waarna de finale versie door beide partijen werd ondertekend (Bijlage 8).

Overwegingen van de Algemeen Directeur inzake het verweer van [verzoekster]

De Algemeen Directeur neemt kennis van de schriftelijke verweernota d.d. 24 februari 2026 (Bijlage 7) en het mondelinge verweer uiteengezet door haar raadsman, Mr. Deborah Smets, op de hoorzitting (Bijlage 8).

1. Replik op het verweer ingediend door [verzoekster]
 - 1.1.- Eerste middel: het zogenaamd gebrekkig administratief dossier [...]
 - 1.2.- Tweede middel: de zogenaamde discriminatie op basis van ziekte [...]
 - 1.3.- Derde middel: de probleempunten [...]

De Algemeen Directeur merkt hieromtrent het volgende op. Ten eerste, zoals hierboven reeds werd toegelicht, werden de individuele verklaringen van de medewerkers bewust niet bijgevoegd, teneinde de vertrouwelijkheid van de inhoud van de specifieke verklaringen van de betrokken medewerkers te waarborgen. Wél werd reeds op 25 november 2025 een gesprek gevoerd met [verzoekster], waarin de bevindingen werden weergegeven met duidelijke en concrete voorbeelden. Het verslag van dat gesprek werd ook gevoegd bij het voornemen tot herplaatsing. Op die wijze beschikte [verzoekster] over een voldoende duidelijk zicht op de inhoud en de aard van de vaststellingen.

Ten tweede werden de bevindingen niet uitsluitend gebaseerd op de individuele verklaringen van medewerkers. Zij vloeien evenzeer voort uit het rapport van de externe consultant, het welzijnsgebesprek van 27 februari 2025 en de opvolging door de leidinggevende en HR. Het geheel van deze elementen schetst een consistent en onderbouwd beeld van de problematiek – wat aldus de betrouwbaarheid van de verklaringen versterkt.

De Algemeen Directeur erkent dat de aangehaalde werkpunten reeds eerder aan bod kwamen in functionerings- en evaluatiegesprekken. Het is evenwel pas na de individuele gesprekken met zes (6) medewerkers in oktober 2025 en het verslag van de externe consultant dat de omvang en de structurele aard van de samenwerkingsproblemen aan het licht zijn gekomen, evenals de uitgesproken positieve evolutie binnen het team sinds de afwezigheid van [verzoekster].

Het feit dat bepaalde elementen eerder als werkpunten werden geïdentificeerd zonder dat dit tot een ongunstige evaluatie leidde, doet geenszins afbreuk aan de vaststelling dat er thans sprake is van een

verstoring van de goede werking van de dienst. De ernst en het structurele karakter van de problematiek – zoals bevestigd door zes (6) medewerkers als de externe consultant – rechtvaardigen een ordemaatregel. De Algemeen Directeur is van oordeel dat de herplaatsing bij wijze van ordemaatregel dan ook de enige adequate maatregel is om de goede werking van de bibliotheek te behouden en de sereniteit op de werkvloer te waarborgen.

1.4.- Vierde middel: de zogenaamde verkapte tuchtmaatregel

[...]

Wat betreft de opname van de functie in het organogram: de Algemeen Directeur bevestigt dat de functie ‘Deskundige Beleven Cultureel Erfgoed’ werd opgenomen in het organogram op 5 mei 2026. Er werd ook reeds een gedetailleerde functiebeschrijving opgemaakt, met specifieke resultaatsgebieden en competentievereisten, die werd bijgevoegd bij het voornemen tot herplaatsing. De concrete invulling van de functie beantwoordt bovendien aan een reële nood binnen de organisatie. Het is dan ook geenszins zo dat [verzoekster] zou worden herplaatst in een fictieve of niet-bestaande functie.

[...]

Wat betreft het tijdelijk dan wel definitief karakter van de maatregel dient het volgende te worden verduidelijkt: de herplaatsing uit de functie van bibliothecaris is definitief, in die zin dat [verzoekster] niet zal terugkeren naar haar oorspronkelijke functie binnen de bibliotheek. De herplaatsing naar de functie ‘Deskundige Beleven Cultureel Erfgoed’ is evenwel tijdelijk voor een periode van zes (6) maanden, waarna een herevaluatie zal plaatsvinden. Op dat ogenblik zullen zowel de goede werking van de dienst als de noden en mogelijkheden van [verzoekster] opnieuw op basis van die toekomstige omstandigheden worden beoordeeld.

[...]

Ingevolge voorgaande en rekening houdend met de supra omschreven omstandigheden, besluit de Algemeen Directeur om [verzoekster] met ingang van 26 mei 2026 te herplaatsen bij wijze van ordemaatregel naar de functie ‘Deskundige Beleven Cultureel Erfgoed’. (Bijlage 4a en Bijlage 4b). Na afloop van een periode van zes (6) maanden zal een herevaluatie plaatsvinden, waarbij zowel de goede werking van de dienst als de noden en mogelijkheden van [verzoekster] opnieuw zullen worden beoordeeld.

[Verzoekster] zal evenwel definitief worden herplaatst uit haar oorspronkelijke functie als bibliothecaris bij gemeente Diepenbeek.

De herplaatsing van [verzoekster] dient gekwalificeerd te worden als een individuele maatregel, uitsluitend genomen ter garantie van de goede werking van de dienst en met de bedoeling de storing van die dienst te verhelpen bij een terugkeer van [verzoekster], zonder enige schuld toe te kennen of een bestraffend karakter te hebben.

De Algemeen Directeur wenst te benadrukken dat louter probleem-verhelpend wordt opgetreden, zonder de schuld te leggen bij één van de betrokken partijen.

De herplaatsing als ordemaatregel laat bovendien toe dat niet moet voldaan zijn aan de voorwaarden van de ambtshalve herplaatsing zoals voorzien in de RPR.

Bij het bepalen van bovenstaande functie werd zoveel als mogelijk rekening

gehouden met de interesses van [verzoekster]. Bovendien is de overwogen functie passend en compatibel met haar competenties en vaardigheden. [Verzoekster] zal na haar herplaatsing haar salarisschaal en haar schaalanciënniteit dewelke zij verworven had in haar vorige functie behouden (i.e. B4-B5).

Parallel aan die herplaatsing, besluit de Algemeen Directeur om een coachingtraject voor [verzoekster] op te starten, gericht op de ontwikkeling en versterking van persoonlijke vaardigheden. (Bijlage 3)

Dit coachingtraject zou focussen op:

- Het aanbrengen van structuur in de werking;
- Het bewaren van rationaliteit;
- Assertieve verbindende communicatie;
- Zelfzorg; en
- Het nemen van verantwoordelijkheid.

Het coachingtraject zal worden uitgewerkt aan de hand van een concreet stappenplan met duidelijke verwachtingen, regelmatige opvolgmomenten en huiswerkopdrachten. Dit dient [verzoekster] samen met haar coach verder op te nemen.

Juridische grond

[...]

Regelgeving: openbaarmaking

[...]

Financiële en beleidsinformatie

Visum: visum verleend mits voorwaarden

Motivering

De functie die door [verzoekster] gaat ingenomen worden, is opgenomen in het organogram goedgekeurd op 5 mei 2026.

De kredieten voor de financiering van deze functie zijn echter niet opgenomen in de MJP 2026-2031.

Vermits het een definitieve verplaatsing betreft, in welke functie ook, dienen er bijkomende kredieten voorzien te worden om deze nieuwe functie te financieren.

Bij de volgende aanpassing van het MJP 2026-2031 dienen de kredieten aangepast te worden.

[...]

Besluit

Artikel 1

De Algemeen Directeur besluit om [verzoekster] bij wijze van ordemaatregel met ingang van 26 mei 2026 tijdelijk te herplaatsen gedurende zes (6) maanden in de functie 'Deskundige Beleven Cultureel Erfgoed'. [Verzoekster] zal evenwel definitief worden herplaatst uit haar oorspronkelijke functie als bibliothecaris.

Na afloop van die periode zal een herevaluatie plaatsvinden, waarbij zowel de goede werking van de dienst, als de noden en mogelijkheden van [verzoekster] opnieuw zullen worden beoordeeld. [Verzoekster] zal na haar herplaatsing haar salarisschaal en haar schaalanciënniteit dewelke zij verworven had in haar vorige functie behouden (i.e. B4-B5).

Artikel 2

De Algemeen Directeur besluit om een coachingtraject voor [verzoekster] op te starten, gericht op de ontwikkeling en versterking van specifieke

leidinggevende vaardigheden.
[...]"

Dat is de bestreden beslissing

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie

4. In haar nota werpt de verwerende partij de exceptie op dat verzoekster ten onrechte gewag maakt van een ‘definitieve’ ordemaatregel, aangezien in de bestreden beslissing uitdrukkelijk is aangegeven dat het gaat om een tijdelijke herplaatsing die na zes maanden zal worden geëvalueerd. De verwerende partij stipt voorts aan dat verzoekster na haar herplaatsing de salarisschaal en schaalanciënniteit van haar vorige functie behoudt. Bijgevolg, zo stelt de verwerende partij, geeft verzoekster geen blijk van enig rechtstreeks, zeker en actueel belang.

Beoordeling

5. De bestreden beslissing strekt onder meer ertoe dat verzoekster, ongeacht hoe de evaluatie na de tijdelijke herplaatsing zal luiden, hoe dan ook definitief wordt “herplaatst” – lees: verwijderd – uit haar oorspronkelijke functie als bibliothecaris.

In dat opzicht is er sprake van een beslissing die definitief de rechtstoestand van verzoekster wijzigt.

6. De exceptie wordt verworpen.

V. Kortedebattenprocedure

A. Vooraf

7. Het auditoraat heeft geoordeeld dat de beslechting van het geschil kan worden afgedaan met korte debatten in de zin van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’. In het auditoraatsverslag, dat met toepassing van deze kortedebattenprocedure werd opgesteld, wordt een tweede onderdeel van het eerste middel gegrond bevonden.

B. Tweede onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

8.1. Verzoekster steunt een eerste middel op een schending van het besluit van de gemeenteraad van 20 januari 2025 houdende ‘delegatie van bevoegdheid van de gemeenteraad aan het college van burgemeester en schepenen, algemeen directeur, financieel directeur en de vaststelling van het begrip ‘dagelijks personeelsbeheer’’, het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 21 januari 2025 houdende ‘delegatie van bevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen aan de algemeen directeur inzake personeel’, *iuncto* het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, het zorgvuldigheidsbeginsel en de formelemotiveringsplicht.

8.2. In wat kan worden beschouwd als een *tweede middelonderdeel* voert verzoekster aan wat volgt:

“Uit het delegatiebesluit van de gemeenteraad van 20 januari 2025 blijkt uitdrukkelijk dat [hij] aan het college van burgemeester en schepenen een beperkte delegatie tot wijzigingen van het organogram heeft toegekend. De delegatie geldt immers enkel ‘binnen de voorziene kredieten van het meerjarenplan’.

De gemeenteraad motiveert die beperking bovendien expliciet door te stellen dat [hij] controle wenst te behouden over de personeelsbudgetten en dat

ingrijpende wijzigingen aan het formatieorganogram tot [zijn] bevoegdheid moesten blijven behoren:

Door de bevoegdheid te delegeren worden efficiëntiewinsten in het besluitvormingsproces geboekt.

Door de beperkte delegatie binnen de voorziene kredieten van het meerjarenplan behoudt de gemeenteraad de controle over de personeelsbudgetten. Dit houdt in dat ingrijpende wijzigingen aan het formatie-organogram tot de bevoegdheid van de gemeenteraad blijven behoren.

Op [zijn] beurt heeft het college van burgemeester en schepenen de bevoegdheid naar de algemeen directeur gedelegeerd, doch met toevoeging van exact dezelfde beperking:

Daarnaast werd de bevoegdheid inzake het organogram reeds gedelegeerd aan de algemeen directeur. De personeelsformatie is sinds de invoering van het decreet lokaal bestuur niet meer verplicht, maar deze wordt nu wel bijgehouden in een personeelsplan. De gemeenteraad heeft tijdens de zitting van 20 januari 2025 deze bevoegdheid beperkt gedelegeerd aan het college van burgemeester en schepenen, specifiek met betrekking tot de wijzigingen in het personeelsplan binnen de voorziene kredieten van de meerjarenplanning. Het college van burgemeester en schepenen delegeert op zijn beurt zijn beperkte bevoegdheid aan de algemeen directeur.

Artikel 2

De algemeen directeur is met onmiddellijke ingang bevoegd voor het vaststellen en wijzigen van het personeelsplan binnen de voorziene kredieten van het meerjarenplan. Dit houdt onder meer in dat de algemeen directeur bevoegd wordt om te beslissen of het personeelsplan in dezelfde of in gewijzigde vorm behouden blijft, voor zover dit binnen de voorziene kredieten van het meerjarenplan gebeurt.

De algemeen directeur rapporteert periodiek, minstens tweemaal per jaar, aan het college van burgemeester en schepenen.

Onnodig te zeggen dat de combinatie van het behoud van een (plaatsvervangende) bibliothecaris (niettegenstaande] verzoekende partij uit ziekenverlof is) én de creatie van een nieuwe functie van ‘Deskundige Beleven Cultureel Erfgoed’ met een zelfde verloning als die van bibliothecaris.

De financiële gevolgen blijken ten andere [...] uit de bestreden beslissing zelf.

Motivering

De functie die door [verzoekster] gaat ingenomen worden, is opgenomen in het organogram goedgekeurd op 5 mei 2026.

De kredieten voor de financiering van deze functie zijn echter niet opgenomen in de MJP 2026-2031. Vermits het een definitieve verplaatsing betreft, in welke functie ook, dienen er bijkomende kredieten voorzien te worden om deze nieuwe functie te financieren.

Bij de volgende aanpassing van het MJP 2026-2031 dienen de kredieten aangepast te worden.

De algemeen directeur is aldus bij de besluitvorming de beperking van delegatie van bevoegdheid uit het oog verloren. Ondanks het gegeven dat de delegatie enkel geldt in de mate de personeelsformatie binnen de kredieten van het meerjarenplan gebeurt, heeft de algemeen directeur toch een

verregaandere beslissing genomen die buiten de hem subgedelegeerde bevoegdheid behoort en zelfs buiten de delegatiebevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen.

De noodzakelijke budgettaire basis voor de herplaatsing van verzoekende partij in de nieuwe functie van ‘Deskundige Beleven Cultureel Erfgoed’ bestond en bestaat immers nog niet. Hierdoor kon alleen de gemeenteraad over de nieuwe personeelsformatie beslissing.

Door desondanks reeds definitief te beslissen tot de herplaatsing van verzoekende partij in deze nieuwe functie, heeft de algemeen directeur minstens de grenzen van de delegatie overschreden.

Minstens werd de beslissing zeer voorbarig en zonder wettige basis en hoe dan ook onzorgvuldig genomen nu de noodzakelijke budgettaire verankering volledig ontbreekt (schending van het zorgvuldigheidsbeginsel).”

9. In haar nota met opmerkingen stelt de verwerende partij dat verzoekster met haar betoog twee onderscheiden rechtshandelingen – enerzijds de wijziging van het organogram en anderzijds het nemen van een ordemaatregel – met elkaar verwart. Zij voert ter zake aan dat de bestreden beslissing geen wijziging van het organogram inhoudt, doch louter een individuele ordemaatregel die verzoekster, met het oog op de goede werking van de dienst, herplaatst in een andere functie – zoals de bestreden beslissing ook uitdrukkelijk aangeeft. De bevoegdheidsbeperking waarop verzoekster zich beroept heeft, zo benadrukt de verwerende partij, enkel betrekking op het vaststellen en wijzigen van het organogram en niet op het nemen van individuele ordemaatregelen. Zij stipt aan dat deze bevoegdheden krachtens het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (“decreet lokaal bestuur”) berusten op twee verschillende grondslagen, respectievelijk artikel 161 en artikel 56, § 3, 2°. De verwerende partij wijst voorts erop dat de bestreden beslissing vermeldt dat de functie ‘deskundige Beleven Cultureel Erfgoed’ werd opgenomen in het organogram op 5 mei 2026, dat een gedetailleerde functiebeschrijving werd opgemaakt en dat de concrete invulling beantwoordt aan een reële nood binnen de organisatie. Wat de budgettaire verankering betreft, stelt verwerende partij vast dat de financieel directeur een visum heeft verleend, weliswaar onder voorwaarden. Het feit dat de kredieten bij een volgende aanpassing van het meerjarenplan dienen te worden aangepast, doet naar het oordeel van de verwerende partij geen afbreuk aan de geldigheid van de bestreden beslissing als ordemaatregel. Het verlenen van het visum door de financieel directeur, zo stelt zij, houdt precies in dat de financiële haalbaarheid van de beslissing is geverifieerd. De verwerende partij betoogt tot slot dat de bestreden

beslissing in werkelijkheid niet tot een netto bijkomende financiële last voor de gemeente leidt. Zij wijst erop dat verzoekster als vast benoemd ambtenaar hoe dan ook haar volledige wedde (B4-B5) geniet, ongeacht de functie die zij uitoefent en dat de herplaatsing noch de salarisschaal, noch de schaalanciënniteit van verzoekster wijzigt. De financiële repercussies waarop verzoekster alludeert – namelijk de combinatie van een plaatsvervangende bibliothecaris en de nieuwe functie – zijn volgens de verwerende partij het gevolg van de noodzaak om de bibliotheek operationeel te houden, hetgeen een organisatorische keuze is die inherent is aan de aanstellingsbevoegdheid van de algemeen directeur.

Beoordeling

10. Bij besluit van 20 januari 2025 beslist de gemeenteraad tot vaststelling van het begrip ‘dagelijks personeelsbeheer’ en tot delegatie van bepaalde bevoegdheden. De artikelen 3 en 4 van dit besluit luiden, voor zover hier relevant, als volgt:

“Artikel 3

De gemeenteraad beslist dat het college van burgemeester en schepenen met onmiddellijke ingang bevoegd wordt voor het vaststellen en wijzigen van het organogram.

[...]

Het college van burgemeester en schepenen kan deze bevoegdheid delegeren aan de algemeen directeur.

Artikel 4

De gemeenteraad beslist dat het college van burgemeester en schepenen met onmiddellijke ingang bevoegd wordt voor het vaststellen en wijzigen van het personeelsplan binnen de voorziene kredieten van het meerjarenplan.

[...]

Het college van burgemeester en schepenen kan deze bevoegdheid delegeren aan de algemeen directeur.”

Voor deze delegatie van bevoegdheden wordt de volgende motivering gegeven:

“Het besluit van de gemeenteraad van 18 maart 2019 ‘inzake de delegatie van bevoegdheid aan het college van burgemeester en schepenen inzake opmaak rechtspositieregeling, organogram, dadingen naar aanleiding van de gevolgen van beëindiging van het dienstverband en rechtspositieregeling –

vaststelling van hetgeen onder het begrip dagelijks personeelsbeheer moet verstaan worden' werd na de installatie van het nieuwe bestuur geëvalueerd. Sinds de wijziging van artikel 41 van het decreet lokaal bestuur van 8 april 2023 is het mogelijk om de gemeentelijke reglementen over personeelsaangelegenheden, zoals het arbeidsreglement en de bijlagen die hieraan gekoppeld worden, te delegeren aan het college van burgemeester en schepenen. In het besluit van 18 maart 2019 had de gemeenteraad ervoor geopteerd om de personeelsformatie (toekomstige benaming personeelsplan) niet te delegeren aan het college van burgemeester en schepenen, aangezien de personeelsformatie direct invloed heeft op de gemeentelijke financiën. Daarom wordt nu voorgesteld om deze bevoegdheid beperkt te delegeren aan het college van burgemeester en schepenen en dat binnen de voorziene kredieten van het meerjarenplan, waarbij het college van burgemeester en schepenen deze bevoegdheid op haar beurt mag delegeren aan de algemeen directeur.

Door de bevoegdheid te delegeren worden efficiëntiewinsten in het besluitvormingsproces geboekt.

Door de beperkte delegatie binnen de voorziene kredieten van het meerjarenplan behoudt de gemeenteraad de controle over de personeelsbudgetten. Dit houdt in dat ingrijpende wijzigingen aan het formatie-organogram tot de bevoegdheid van de gemeenteraad blijven behoren.”

11. Het college van burgemeester en schepenen beslist op 21 januari 2025 op zijn beurt om de hiervóór vermelde van de gemeenteraad ontvangen delegaties verder te delegeren aan de algemeen directeur. De artikelen 1 en 2 van dat besluit luiden als volgt:

“Artikel 1

De algemeen directeur is met onmiddellijke ingang bevoegd voor het organogram. Dit houdt onder meer in dat hij beslist over de samenstelling van het managementteam, binnen de grenzen van artikel 179 van het decreet voor lokaal bestuur.

De algemeen directeur rapporteert minimaal tweemaal per jaar over deze bevoegdheden aan het college van burgemeester en schepenen.

Artikel 2

De algemeen directeur is met onmiddellijke ingang bevoegd voor het vaststellen en wijzigen van het personeelsplan binnen de voorziene kredieten van het meerjarenplan. Dit houdt onder meer in dat de algemeen directeur bevoegd wordt om te beslissen of het personeelsplan in dezelfde of in gewijzigde vorm behouden blijft, voor zover dit binnen de voorziene kredieten van het meerjarenplan gebeurt.

De algemeen directeur rapporteert periodiek, minstens tweemaal per jaar, aan het college van burgemeester en schepenen.”

Het college van burgemeester en schepenen licht daaromtrent onder meer toe wat volgt:

“Daarnaast werd de bevoegdheid inzake het organogram reeds gedelegeerd aan de algemeen directeur. De personeelsformatie is sinds de invoering van het decreet lokaal bestuur niet meer verplicht, maar deze wordt nu wel bijgehouden in een personeelsplan. De gemeenteraad heeft tijdens de zitting van 20 januari 2025 deze bevoegdheid beperkt gedelegeerd aan het college van burgemeester en schepenen, specifiek met betrekking tot de wijzigingen in het personeelsplan binnen de voorziene kredieten van de meerjarenplanning. Het college van burgemeester en schepenen delegeert op zijn beurt zijn beperkte bevoegdheid aan de algemeen directeur. Door de bevoegdheid te delegeren worden schaal- en efficiëntiewinsten in het besluitvormingsproces geboekt. De bevoegdheidsdelegatie heeft voornamelijk betrekking op het operationele niveau van de organisatie waardoor de algemeen directeur als hoofd van het personeel meer vrijheid krijgt om zijn eigen personeelsbeleid uit te werken en operationeel, praktisch vorm te geven.”

12. Uit wat voorafgaat, volgt dat de algemeen directeur zijn bevoegdheden met betrekking tot het personeelsplan slechts mag uitoefenen binnen de grenzen van de door gemeenteraad voorziene kredieten van de meerjarenplanning.

13. Waar in (het visum bij) de bestreden beslissing wordt overwogen dat “[d]e functie die door [verzoekster] gaat ingenomen worden, is opgenomen in het organogram goedgekeurd op 5 mei 2026”, moeten ter wille van de duidelijkheid twee opmerkingen worden gemaakt.

Eensdeels wordt met ‘organogram’ blijkbaar bedoeld ‘de personeelsformatie’ of ‘het personeelsplan’. De verwerende partij spreekt alleszins ter terechtzitting de vaststelling in het auditoraatsverslag niet tegen dat het organogram geen specifieke functiebenamingen zoals ‘deskundige Beleven Cultureel Erfgoed’ of ‘Teamcoach bib’ bevat, maar enkel generieke functiebenamingen zoals ‘deskundige’ of ‘teamcoach’.

Anderdeels legt de verwerende partij in het administratief dossier geen (afzonderlijke) beslissing van 5 mei 2026 voor waarbij het personeelsplan wordt “goedgekeurd”, zodat wordt aangenomen dat met de passus
ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.267.594
IX-10.970-16/20

“is opgenomen in het organogram” enkel kan worden verwezen naar een rechtsgevolg van de bestreden beslissing zelf.

14. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de functie ‘deskundige beleven cultureel erfgoed’ waarin verzoekster door de bestreden beslissing wordt herplaatst, een nieuwe functie is die voorheen in de personeelsformatie *casu quo* het personeelsplan niet was opgenomen en waarvoor er in de meerjarenplanning nog geen kredieten zijn voorzien.

In het visum van de financieel directeur is dan ook vermeld dat het wordt verleend “mits voorwaarden”, dat “[d]e kredieten voor de financiering van deze functie [...] niet [zijn] opgenomen in de MJP 2026-2031”, dat “er bijkomende kredieten [dienen] voorzien te worden om deze nieuwe functie te financieren” en dat “[b]ij de volgende aanpassing van het MJP 2026-2031 [...] de kredieten [dienen] aangepast te worden.

15. De verwerende partij kan niet worden bijgevalen in haar betoog dat de “bestreden beslissing in werkelijkheid niet tot een netto bijkomende financiële last” voor de gemeente leidt.

Verzoekster behoudt immers bij de herplaatsing haar volledige wedde (B4-B5), terwijl daarnaast ook een plaatsvervangende bibliothecaris wordt aangesteld. De verwerende partij dient derhalve binnen het personeelsbestand één bijkomende ambtenaar op niveau B4-B5 ten laste te nemen.

Het feit dat de aanstelling van een andere bibliothecaris volgens de verwerende partij “het gevolg [is] van de noodzaak om de bibliotheek operationeel te houden” en “een organisatorische keuze is die inherent is aan de aanstellingsbevoegdheid van de algemeen directeur”, doet aan die financiële impact op geen enkele wijze afbreuk.

16. Gelet op wat *sub* 12 is overwogen, behoorde het tot de uitsluitende bevoegdheid van de gemeenteraad om de nieuwe functie ‘deskundige beleven cultureel erfgoed’ in het personeelsplan op te nemen.

Van een dergelijk gemeenteraadsbesluit – hetzij van 5 mei 2026, hetzij van een andere datum – legt de verwerende partij geen bewijs voor.

In die omstandigheden heeft de algemeen directeur door zelf (impliciet) te beslissen de voormelde nieuwe functie met financiële gevolgen in het personeelsplan op te nemen, zijn bevoegdheid overschreden.

17.1. Het betoog van de verwerende partij om het alsnog anders te zien, overtuigt niet.

17.2. Haar argument dat ook “[d]e bestreden beslissing [...] geen beslissing tot wijziging van het organogram [is]” omdat “[d]e bestreden beslissing vermeldt dat de algemeen directeur bevestigt dat de functie ‘Deskundige Beleven Cultureel Erfgoed’ werd opgenomen in het organogram op 5 mei 2026, dat een gedetailleerde functiebeschrijving werd opgemaakt, en dat de concrete invulling beantwoordt aan een reële nood binnen de organisatie”, leidt alleszins niet ertoe dat een aanwijsbare beslissing van het daartoe bevoegde orgaan tot wijziging van het personeelsplan voorligt.

Ook in dat geval – indien ze dus enkel een ordemaatregel inhoudt – is de bestreden beslissing onregelmatig doordat ze verzoekster herplaatst in een functie die niet rechtsgeldig is ingericht.

17.3. Dat een visum werd verleend – zij het “mits voorwaarden” – doet tot slot niet besluiten dat de bestreden beslissing wat de interne bevoegdheidsverdeling betreft rechtsgeldig is.

Overigens is de financieel directeur al evenmin bevoegd om beslissingen inzake de personeelsbudgetten te nemen. In zijn verleende visum “mits voorwaarden” kan – in tegenstelling tot wat de verwerende partij daaruit afleidt – overigens niet worden gelezen dat de problematiek “geen afbreuk [doet] aan de geldigheid van de bestreden beslissing als ordemaatregel” en dat “[d]e

verlening van het visum door de financieel directeur [...] in[houdt] dat de financiële haalbaarheid van de beslissing is geverifieerd”.

18. Het tweede onderdeel van het eerste middel is gegrond.

Het auditoraat heeft terecht gemeend dat een kort debat volstaat om het geschil op te lossen.

VI. Onderzoek van de vordering tot schorsing

19. De hierna uit te spreken vernietiging heeft tot gevolg dat de vordering tot schorsing zonder voorwerp valt en onontvankelijk wordt.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de algemeen directeur van de gemeente Diepenbeek van 5 mei 2026 die ertoe strekt R.G. bij wijze van ordemaatregel met ingang van 26 mei 2026 tijdelijk te herplaatsen gedurende zes maanden in de functie ‘deskundige beleven cultureel erfgoed’ met dien verstande dat zij definitief wordt herplaatst uit haar oorspronkelijke functie van bibliothecaris.

2. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 26 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

Jim Deridder, staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door

Frank Bontinck, griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Jim Deridder