

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**IXe KAMER**

**ARREST**

**nr. 236.988 van 10 januari 2017  
in de zaak A. 213.748/IX-8488**

In zake: Hans CLAUS  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Paul Bekaert  
kantoor houdend te 8700 Tielt  
Hoogstraat 34  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister  
van Justitie  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Emmanuel Jacobowitz en Anthony Poppe  
kantoor houdend te 1160 Brussel  
Tedescolaan 7  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 19 september 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Justitie van 14 augustus 2014 waarbij de standplaats van Hans Claus, adviseur-generaal gevangenisdirecteur A4 bij de strafinrichting te Oudenaarde, met ingang van 1 september 2014 wordt vastgesteld bij het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen in de gevangenis te Dendermonde.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 230.775 van 2 april 2015 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit 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 Geert De Bleekere heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 december 2016.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Paul Bekaert, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Emmanuel Jacobowitz, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleekere heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

### *III. Feiten*

3.1. Verzoeker is sinds 1 november 2008 adviseur-generaal penitentiaire instelling – directeur van de Penitentiaire Inrichtingen (klasse A4), bij de

buitendiensten van het directoraat Penitentiaire Inrichtingen van de federale overheidsdienst Justitie. Zijn standplaats is vastgesteld bij het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen in de gevangenis te Oudenaarde.

3.2. Uit stukken die door verzoeker bij zijn inleidend verzoekschrift zijn gevoegd, blijkt dat zijn relatie met de directeur-generaal van het directoraat Penitentiaire Inrichtingen ernstig is verstoord, naar aanleiding van een kritisch interview met verzoeker in een weekblad en diens engagement voor alternatieve “detentiehuizen”.

3.3. Op 24 maart 2014 verneemt verzoeker dat de directeur-generaal van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen het voornemen heeft om zijn standplaats over te brengen van Oudenaarde – waar hij woont – naar Dendermonde.

Deze voorgenomen overplaatsing wordt, samen met een aantal andere personeelsverschuivingen, door de directeur-generaal met een e-mail van 9 mei 2014 bekendgemaakt. Dit e-mailbericht vermeldt dat de affectatiebesluiten, voor zover ze nog niet werden verzonden, aan alle betrokkenen zullen worden bezorgd en dat voor de inrichtingshoofden A4 een specifieke motivering zal worden opgesteld.

3.4. Verzoeker verzet zich tegen de voorgenomen overplaatsing, zowel schriftelijk – met brieven van 15 mei 2014 en 12 augustus 2014 aan de directeur-generaal van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen – als mondeling – tijdens gesprekken met de regionaal directeur en de directeur-generaal.

3.5. Op 14 augustus 2014 ondertekent de plaatsvervangend voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Justitie “voor de minister” het besluit waarbij verzoekers standplaats met ingang van 1 september 2014

wordt vastgesteld bij het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen in de gevangenis te Dendermonde.

Dit is het bestreden besluit. Het is als volgt gemotiveerd:

“Gelet op het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het Statuut van het Rijkspersoneel, zoals meermaals gewijzigd;

Gelet op het koninklijk besluit van 14 mei 1971 houdende bijzondere instructie van toepassing op de personeelsleden van de buitendiensten van het Bestuur Strafinrichtingen, zoals meermaals gewijzigd;

Gelet op het ministerieel besluit van 12 juli 1971 houdende algemene instructie voor de strafinrichtingen;

Overwegende dat er in het ressort Oost- en West-Vlaanderen noodgedwongen een directiewissel plaatsvindt tussen drie gevangenissen, met name de gevangenissen van Oudenaarde, Dendermonde en Ieper;

Overwegende dat deze verschuivingen noodzakelijk zijn omdat de voormalige adviseur-generaal directeur (A4) van de gevangenis van Dendermonde een andere functie heeft aanvaard op het Centraal Bestuur waarbij hij belast is met de uitrol van de veiligheidsprocessen binnen alle gevangenissen en de opstart van een expertisecel PPS voor de werking van de nieuwe gevangenissen (Beveren, Leuze, Marche en Haren), een functie die hij momenteel reeds uitoefent en waardoor de functie van adviseur-generaal directeur (A4) van de gevangenis van Dendermonde vanaf 1 september 2014 vacant zal zijn;

Overwegende dat een adviseur-generaal directeur (A4) van een penitentiaire instelling I onder andere de leiding verzekert van de penitentiaire instelling in haar diverse aspecten (werking, logistiek, financiën, management, ...) teneinde ervoor te zorgen dat de instelling optimaal werkt, rekening houdend met de context en de talrijke factoren (milieu, personeel, gedetineerden, ...) en dit, in overeenstemming met de opdracht van de Federale Overheidsdienst Justitie; dat hij de strategische doelstellingen dient om te zetten in operationele plannen teneinde ervoor te zorgen dat de penitentiaire instelling optimaal functioneert in een beveiligde omgeving; dat hij de interne werking van de gevangenis superviseert, de veiligheid van het personeel...;

Overwegende dat de continuïteit van het beheer en de effectieve leiding van de gevangenis vereist dat snel een adviseur-generaal directeur (A4) gevangenis wordt aangeduid voor de gevangenis Dendermonde teneinde de instelling optimaal te laten werken in een voor het personeel en gedetineerden veilige omgeving;

Overwegende dat het huidige directieteam als vertegenwoordiger van de gevangenis Dendermonde vanaf 1 september 2014 niet langer beschikt over een leidinggevende en coachende adviseur-generaal directeur (A4) gevangenis (inrichtingshoofd) die de verantwoordelijke is voor de instelling en op heel korte termijn nood heeft aan een inrichtingshoofd met ruime ervaring;

Overwegende dat de noodwendigheden van de dienst vereisen dat geopteerd wordt voor de snelst mogelijke actie, zijnde een wissel van directeurs

waarbij rekening werd gehouden met diverse factoren, zoals hierna uiteengezet;

Overwegende dat binnen het tactisch plan van de regionale directie Noord ressortwerking een belangrijke pijler is en dat bewegingen zoveel mogelijk gelinkt worden aan een gerechtelijk arrondissement binnen de nieuwe structuren van het gerechtelijk landschap;

Overwegende dat de doorstroming van inrichtingshoofden tussen verschillende penitentiaire instellingen binnen een ressort wordt nagestreefd door de regionale directie om ervoor te zorgen dat directeurs niet vastgeroest geraken. Het zich inschrijven in de nieuwe structuur van de regionale directie (met zijn ressortwerking) is opgenomen als één van de vier topics in het functiegesprek binnen de evaluatiecyclus van elk inrichtingshoofd.

Overwegende dat het belangrijk is een zekere jobrotatie door te voeren en ervoor te zorgen dat adviseurs-generaal directeur van een gevangenis in hun loopbaan verschillende gevangenissen binnen een redelijke straal rond hun woonplaats kunnen leiden, te meer daar zij een voorbeeld dienen te stellen voor het personeel om hun kennis en ervaring ten dienste te stellen van de organisatie;

Overwegende dat er, in het kader van de verhoging van de efficiëntie en het behoud van een objectieve ingesteldheid, naar gestreefd wordt om inrichtingshoofden te laten roteren tussen de diverse gevangenissen. Na 5 à 8 jaar als inrichtingshoofd binnen één gevangenis, is het aangewezen om van inrichting te veranderen. Ieder inrichtingshoofd heeft nood aan en baat bij diversiteit bij de voortdurende ontwikkeling van zijn leiderschapskwaliteiten; ook elke gevangenis heeft baat bij een nieuwe kijk op de werking van de inrichting;

Overwegende dat het belangrijk is dat ieder inrichtingshoofd tijdens zijn loopbaan werkzaam is in verschillende inrichtingen en dit in het kader van de verdere ontwikkeling en groei als inrichtingshoofd;

Overwegende dat elke gevangenis specificiteiten heeft die leerrijk kunnen zijn voor een nieuwe leidinggevende die zijn blik op het gevangeniswezen kunnen verruimen;

Overwegende dat de gevangenis te Dendermonde nood heeft aan een inrichtingshoofd met een ruime ervaring aangezien deze gevangenis zowel beklaagden als gestraften heeft en bovendien een complex gegeven is qua gedetineerdenpopulatie: een heel aantal gedetineerden van de gevangenis van Dendermonde zijn verbonden aan feiten van zware criminaliteit en vereisen een eigen aanpak;

Overwegende dat de gevangenis van Dendermonde een complexe gevangenis is die niet kan functioneren bij gebrek aan een inrichtingshoofd; de huidige directieploeg kan deze taak op een dergelijke korte termijn niet volledig overnemen. De nood aan een inrichtingshoofd laat zich in dergelijke omstandigheden onmiddellijk voelen. Bovendien toont de grote ontsnapping enkele jaren geleden aan dat een gevangenis als Dendermonde een erg doorgedreven aansturing van een inrichtingshoofd vereist om de veiligheid maximaal te garanderen.

Overwegende dat de heer Hans Claus, adviseur-generaal directeur (A4) van de strafinrichting van Oudenaarde (inrichtingshoofd), door zijn jarenlange

ervaring in een strafinrichting als Oudenaarde een goed zicht heeft op en veel kennis heeft van de eigenheden van deze groep gedetineerden die een specifieke aanpak vereisen. In het kader van de in het beleid van DG E<sup>P</sup>I voorziene jobrotatie, komt hij na bijna 10 jaar onafgebroken dienst als inrichtingshoofd Oudenaarde, in aanmerking voor rotatie naar een andere gevangenis binnen een redelijke straal van zijn woonplaats;

Overwegende dat de heer Hans Claus, adviseur-generaal directeur (A4) van de strafinrichting van Oudenaarde (net zoals de gevangenis van Dendermonde een penitentiaire instelling I), in het ressort Oost- en West-Vlaanderen een inrichtingshoofd is met een lange staat van dienst en een zeer brede ervaring (in de gevangenissen te Gent, Sint-Gillis, het PCBO te Brugge en de gevangenis te Oudenaarde).

Overwegende dat de heer Claus het geschikte profiel heeft om voor de nodige vernieuwing te zorgen. Hij is een vernieuwer binnen het penitentiaire denken en vanuit dit oogpunt is de combinatie van zijn ervaring én zijn vernieuwende kijk een duidelijke meerwaarde bij de directe, noodzakelijke invulling van de functie van inrichtingshoofd van de gevangenis van Dendermonde;

Overwegende dat deze standplaatswijziging geen eindpunt inhoudt, maar integendeel nieuwe mogelijkheden biedt nadien. In dit verband biedt de operationalisering van het Masterplan gevangenissen perspectieven als de nieuwe gevangenissen gebouwd worden. Daarnaast biedt een mogelijke herbestemming van een aantal bestaande gevangenissen ook opties; concreet wordt gedacht aan het oprichten van een penitentiaire school. De expertise van de heer Hans Claus biedt zeker een meerwaarde in deze toekomstige ontwikkelingen;

Overwegende dat de heer Hans Claus op 24 maart 2014 met de regionale directie, mevrouw [...] en de heer [...], een gesprek had in dit verband. Zij hebben uitleg gegeven over standplaatswijzigingen binnen het ressort Oost/West-Vlaanderen. De heer Claus had tevens een gesprek hierover met de Directeur-generaal [...] en de regionaal directeur [...] op 8 april 2014;

Overwegende dat de heer Claus op 5 mei 2014 zijn volledig personeelsdossier is komen inkijken in het kader van de openbaarheid van bestuur en van een goed personeelsbeleid;

Overwegende dat de raadsman van de heer Claus een brief schreef op 15 mei 2014 aan de Directeur-generaal en aan de Voorzitter van het Directiecomité;

Overwegende dat de heer Claus op 11 augustus 2014 nogmaals een gesprek had met de Directeur-generaal en de regionaal directeur over de standplaatswijziging en dit onder meer in antwoord op de brief van de raadsman;

Overwegende dat de raadsman op 12 augustus 2014 een brief richtte aan de Directeur-generaal waarin vermeld wordt dat zijn cliënt niet akkoord kan gaan met deze standplaatswijziging;

Overwegende dat op basis van al deze elementen, elk op zichzelf maar minstens ook samengenomen, de heer Claus de meest aangewezen persoon is om de functie van adviseur-generaal directeur van de gevangenis van Dendermonde uit te oefenen.”

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

##### *A. Eerste exceptie*

###### *Uiteenzetting van de exceptie*

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het beroep niet ontvankelijk is omdat het bestreden besluit als een maatregel van inwendige orde moet worden gekwalificeerd en derhalve geen aanvechtbare beslissing is.

Anders dan verzoeker het ziet, is er volgens de verwerende partij in dit geval geen sprake van een verkapte tuchtmaatregel. De eventuele wankelende verstandhouding tussen verzoeker en de directeur-generaal van de Penitentiaire Inrichtingen kan volgens haar niet doen besluiten tot het bestaan van een dergelijke maatregel, aangezien het bestreden besluit niet door de directeur-generaal werd genomen, maar door de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Justitie. Verzoeker toont niet aan dat er bij deze voorzitter enige animositeit bestaat tegenover hem.

Evenmin, zo stelt de verwerende partij, gaat het om een dienst-aanwijzing die een weerslag heeft op de wijze waarop verzoeker zijn functie moet vervullen of die de rechtstoestand van verzoeker nadelig raakt. Het bestreden besluit kadert slechts in de periodieke overplaatsing van gevangenisdirecteurs, die noodzakelijk wordt geacht om te vermijden dat directeurs “vastgeroest” geraken, alsook om hun “voorbeeldfunctie van aanpassing” te bevestigen ten aanzien van het personeel en de “diversiteit te garanderen voor de ontwikkeling van de leiderschapskwaliteiten van de directeurs”.

De verwerende partij betwist voorts dat verzoeker, die in Oudenaarde woont, ingevolge het bestreden besluit een rit van meer dan anderhalf

uur naar Dendermonde voor de boeg zou hebben. Voor een afstand van 60 km neemt die rit, volgens een reiswegberekening op het internet, immers 47 minuten in beslag. De verwerende partij wijst er voorts op dat verzoeker ook al vóór hij naar Oudenaarde verhuisde, verplaatsingen naar zijn werkplaats diende te maken, die hij toen niet als een nadeel heeft beschouwd.

De verwerende partij wijst er nog op dat het bestreden besluit geen nadeel toebrengt aan de wijze waarop verzoeker zijn functie moet uitoefenen, aangezien zowel de gevangenis te Oudenaarde als deze te Dendermonde is ingedeeld in de tweede klasse overeenkomstig artikel 1 van het ministerieel besluit van 12 juli 1971 ‘houdende algemene instructie voor de strafinrichtingen’.

Ten slotte kan volgens de verwerende partij de stelling dat de publieke opinie ervan overtuigd zou zijn dat het bestreden besluit werd genomen om verzoeker te straffen niet worden aangenomen.

5. In haar laatste memorie houdt de verwerende partij staande dat het bestreden besluit geen zodanig grievend karakter heeft dat er sprake zou zijn van een aanvechtbare administratieve rechtshandeling.

### *Beoordeling*

6. Buiten beschouwing kan worden gelaten of, zoals verzoeker beweert, het bestreden besluit moet worden beschouwd als een verdoken tuchtmaatregel. Hoe dan ook moet immers worden vastgesteld dat voor verzoeker, die in de nabijheid van zijn werkplaats te Oudenaarde is gaan wonen, een overplaatsing naar de gevangenis te Dendermonde, welke hem voor onbepaalde tijd verplicht tot een dagelijkse verplaatsing van tweemaal meer dan zestig kilometer, een maatregel is die zijn feitelijke arbeidssituatie op een zodanig ingrijpende wijze wijzigt dat ze geacht moet worden de normale ongemakken van een wijziging van dienstaanwijzing te buiten te gaan. Het bestreden besluit moet daarom ook

worden beschouwd als een maatregel die voor verzoeker het loutere karakter van maatregel van inwendige orde overstijgt en een aanvechtbare rechtshandeling uitmaakt.

De omstandigheid dat de gevangenen te Oudenaarde en te Dendermonde tot dezelfde klasse behoren, doet daaraan geen afbreuk, net zo min als het feit dat verzoeker vóór zijn verhuis naar Oudenaarde ook grote verplaatsingen naar zijn werkplaats zou hebben moeten maken.

7. De eerste exceptie is niet gegrond.

#### *B. Tweede exceptie*

##### *Standpunt van de partijen*

8. Met een brief van 9 maart 2016 deelt de verwerende partij aan de Raad van State mee dat verzoeker met ingang van 15 april 2016 als directeur opnieuw zal worden overgeplaatst naar de gevangenis te Oudenaarde. Zij stelt dat het bestreden besluit aldus volledige uitwerking heeft gekregen. Bovendien heeft verzoeker het doel bereikt dat hij met zijn beroep beoogt, namelijk als directeur opnieuw worden tewerkgesteld in de strafinrichting te Oudenaarde, zodat hij geen voordeel meer kan halen uit een eventuele nietigverklaring van het bestreden besluit.

De verwerende partij leidt daaruit af dat verzoeker niet meer over het rechtens vereiste actuele belang bij zijn beroep beschikt.

9. Verzoeker vraagt ter terechtzitting om de voormelde brief van 9 maart 2016 uit het debat te weren. Hij wijst erop dat er weliswaar een nieuwe beslissing is genomen, maar dat het bestreden besluit niet is ingetrokken. Hij houdt zijn actueel belang bij een vernietiging van dat besluit staande.

### *Beoordeling*

10. De verwerende partij vermag de Raad van State in kennis te stellen van nieuwe gegevens die een weerslag kunnen hebben op de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep. De voormelde brief van 9 maart 2016 is geen processtuk dat moet worden geweerd omdat het algemeen procedurereglement er niet in voorziet. Hij heeft slechts de waarde van een inlichting, waarmee de Raad van State rekening mag houden. Er is derhalve geen aanleiding om die brief te weren uit het debat.

11. Zoals de Raad van State reeds menigmaal heeft geoordeeld, gaat het rechtens vereiste belang van een verzoekende partij niet teloor door het enkele feit dat de bestreden beslissing is uitgevoerd en haar volledige effect heeft gehad. Er zijn immers geen aanwijzingen dat de wetgever bestuurshandelingen met een in de tijd beperkte duur uit de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State heeft uitgesloten.

Met verzoeker moet worden vastgesteld dat het bestreden besluit niet is ingetrokken, maar vanaf 15 april 2016 is vervangen door een nieuw besluit. De omstandigheid dat verzoeker inmiddels terug de betrekking te Oude-naarde bekleedt die hij beoogt, neemt niet weg dat hij de grievende gevolgen van het bestreden besluit vanaf 1 september 2014 tot 15 april 2016 ten volle heeft moeten ondergaan.

Deze vaststelling volstaat om aan te nemen dat verzoeker nog een actueel belang heeft bij de vernietiging van het bestreden besluit.

12. De tweede exceptie is evenmin gegrond.

## *V. Onderzoek van het eerste middel*

### *Standpunt van de partijen*

13. Verzoeker voert in het eerste middel aan:

“Vermomde tuchtstraf: schending van art. 77 e.v. van het KB van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel zoals meermaals gewijzigd. Machtsafwending. De motieven zijn niet waarheidsgetrouw, beantwoorden niet aan de werkelijkheid.”

14. In zijn toelichting van het middel becommentarieert en bekritiseert verzoeker de overwegingen van het bestreden besluit.

Hij betoogt onder meer dat de verwerende partij de nood te Dendermonde zelf heeft geschapen door de directeur aldaar naar het centraal bestuur over te hevelen. Om het probleem op te lossen, volstond volgens verzoeker een directiewissel tussen twee gevangenen in plaats van drie. Tevens rijst voor verzoeker de vraag waarom zo dringend diende te worden opgetreden met betrekking tot een feitelijke situatie die al bestond sinds 15 november 2013. De enige bedoeling was hem met een disproportionele maatregel te treffen.

Verzoeker laat voorts gelden dat het bestreden besluit wordt gemotiveerd door het belang van de rotatie van de inrichtingshoofden tussen de diverse gevangenen, maar dat er geen enkele beleidsbeslissing in dit verband bestaat of hem bekend is. Dat er naar gestreefd zou worden om inrichtingshoofden na vijf tot zes jaar te roteren, is een regel die niet bestaat, niet op papier staat, niet transparant en niet overlegd is. Verzoeker wijst erop dat hij zelf bovendien al in verschillende gevangenen heeft gewerkt en dat hij “allerm minst vastgeroest” is, maar integendeel heel wat in beweging zet, terwijl andere inrichtingshoofden al lang hun functie op dezelfde locatie uitoefenen.

Verzoeker argumenteert dat uit de verplichting om zich “in te schrijven in de nieuwe structuur van de [regionale directie Noord]” niet kan worden afgeleid dat hij standplaatswijzigingen moet aanvaarden.

Hij stelt dat wanneer het de bedoeling zou zijn om te roteren, de vraag rijst waarom dan wordt geopteerd voor een definitieve standplaatswijziging, terwijl een detachering – waartegen hij zich niet zou verzetten – hiervoor meer aangewezen is, omwille van het tijdelijke karakter ervan en de mogelijkheid van een snelle regeling. Voorts is volgens verzoeker de overweging dat bewegingen zoveel mogelijk moeten worden gelinkt aan een gerechtelijk arrondissement, slechts gemaakt voor “de noodwendigheden van het geding”, aangezien de nieuwe gerechtelijke arrondissementen nog niet eens in werking waren op het ogenblik dat de wissel werd voorgesteld en er in een ander, concreet geval anders werd gehandeld.

Daarbij aansluitend vraagt verzoeker zich af waarom de betrekking van gevangenisdirecteur te Dendermonde niet vacant werd verklaard, wat de normale gang van zaken zou zijn geweest, maar ervoor geopteerd werd hem gedwongen van standplaats te doen veranderen, zonder beperking in de tijd.

Verzoeker merkt op dat het tegenstrijdig is hem enerzijds te laten roteren om ervaring op te doen en anderzijds zijn ervaring in te roepen om zijn overplaatsing te verantwoorden. Hij heeft ook bedenkingen bij de overweging van het bestreden besluit waarin wordt gewezen op zijn geschikt profiel als “vernieuwer binnen het penitentiaire denken”, nu de directeur-generaal van de Penitentiaire Inrichtingen hem precies omwille van zijn vernieuwende denkbeelden als “wereldvreemd en onnozelaar” heeft afgeschilderd.

Onder meer deze bedenkingen brengen verzoeker ertoe te besluiten dat de motieven waarop het bestreden besluit steunt, niet overeenstemmen met de werkelijkheid en dat dit besluit derhalve een verdoken tuchtstraf inhoudt,

die hem beoogt te treffen “omwille van zijn opvattingen en initiatieven die verder duidelijk niet zinnen”.

15. De verwerende partij antwoordt vooreerst dat in het bestreden besluit wordt aangegeven dat de directeur van de gevangenis te Dendermonde een andere functie heeft aanvaard, zodat zijn plaats moet worden ingevuld. Daarnaast wordt gewezen op het belang van een rotatie van de directeurs van de verschillende strafinrichtingen, namelijk om te vermijden dat zij vastgeroest geraaken, om een voorbeeldfunctie te vervullen ten aanzien van het personeel en om diversiteit te garanderen voor de ontwikkeling van de leiderschapskwaliteiten van de directeurs. Vervolgens wordt gemotiveerd waarom verzoeker werd gekozen om de gevangenis te Dendermonde te leiden, namelijk omwille van zijn ervaring in het leiden van een complexe gevangenis, het feit dat hij na tien jaar dienst in de gevangenis te Oudenaarde in aanmerking kwam voor overplaatsing, de mogelijke herbestemming van de gevangenis en de “vernieuwende blik en expertise” van verzoeker op dit vlak. Volgens de verwerende partij zijn dit pertinente motieven die niet onredelijk zijn.

Voorts laat de verwerende partij gelden dat het bestuur in het kader van de organisatie van de dienst beschikt over een ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Het is niet kennelijk onredelijk dat met het oog op een snelle en efficiënte wissel geopteerd werd voor de overplaatsing van een persoon die reeds ervaring als inrichtingshoofd heeft vergaard, zoals verzoeker. De doelstelling om overplaatsingen binnen hetzelfde gerechtelijk arrondissement tot stand te brengen, wordt “zoveel mogelijk” nagestreefd. Met de overplaatsing van verzoeker wordt daaraan beantwoord.

Volgens de verwerende partij blijkt uit het functiegesprek van 7 juni 2013 met verzoeker wel degelijk dat het inrichtingshoofd zich actief dient in te schrijven in de nieuwe structuur “en dus met zijn ressortwerking waarin de periodieke wissels voorgestaan worden”.

De verwerende partij betwist dat zij gesteld zou hebben dat verzoeker “vastgeroest” is. Er wordt in het bestreden besluit alleen in het algemeen overwogen dat periodieke overplaatsingen ertoe strekken de directeurs van de strafinrichtingen dynamisch te houden. Dat bij periodieke mutatie zou moeten worden geopteerd voor een systeem van mandaten, is een loutere mening van verzoeker, maar het staat aan de regelgever om daarin al dan niet te voorzien. Het systeem van periodieke overplaatsing is, aldus de verwerende partij, overigens genoegzaam gekend door de directeurs van de gevangenisinrichtingen, aangezien er heel vaak personeelsverschuivingen worden doorgevoerd. Ter staving verwijst zij naar stuk 15 van het administratief dossier dat zij neerlegt.

Volgens de verwerende partij doet het feit dat verzoeker reeds over een grote ervaring zou beschikken, niets af aan de noodzaak om ook hem bij de rotatie te betrekken. Indien alle directeurs met grote ervaring in dezelfde gevangenis actief zouden blijven, dan zou overplaatsing niet meer mogelijk zijn en het rotatiesysteem in het gedrang komen. Verzoekers stelling dat hij reeds als vernieuwend wordt beschouwd, staat er niet aan in de weg, zo betoogt de verwerende partij, dat een nieuwe werkplaats zijn visie nog zou kunnen verruimen. Voorts heeft de werking van de gevangenis te Oudenaarde reeds tien jaar de vernieuwende inzichten van verzoeker kunnen genieten, terwijl dat niet het geval is voor de gevangenis te Dendermonde.

Met betrekking tot de door verzoeker aangevoerde verstoorde verstandhouding met de directeur-generaal Penitenciaire Inrichtingen wijst de verwerende partij erop dat de feiten die daartoe aanleiding hebben gegeven, dateren van een viertal jaren geleden en dat verzoeker een aantal uitspraken doet die hij niet bewijst. Zij benadrukt dat het bestreden besluit er niet toe strekt verzoeker te straffen.

De vermelding in het bestreden besluit dat de overplaatsing geen eindpunt is, werd louter opgenomen om verzoeker erop te wijzen dat de

overplaatsing periodiek is en dat hij in de toekomst nog op een andere plaats kan worden tewerkgesteld.

16. In haar laatste memorie laat de verwerende partij nog gelden dat verzoeker geen bepaling aanwijst op grond waarvan het nemen van maatregelen van inwendige orde gesteund zou moeten zijn op een beleidslijn die terug te vinden is in vooraf geschreven bepalingen. Het nemen van dergelijke maatregelen behoort tot de bevoegdheid van de overheid die de dienst moet organiseren. Haar motieven dienen louter pertinent te zijn.

Volgens de verwerende partij kan de motivering van een maatregel van inwendige orde niet zover gaan dat voor elk motief een vergelijking zou moeten worden gemaakt tussen alle kandidaten voor een aantal verschillende overplaatsingen enerzijds en de aard van de beschikbare functies anderzijds.

Voorts kan er, aldus de verwerende partij, geen sprake zijn van een verdoken tuchtmaatregel. De stukken waaruit verzoeker de vooringenomenheid van de directeur-generaal afleidt, zijn reeds meer dan vier jaar oud. Er kan ook geen rekening worden gehouden met de verklaring van R.B. dat er veertien maanden geleden smalende uitspraken zouden zijn gedaan over verzoeker, nu geen namen worden genoemd en niet wordt verduidelijkt welke die uitspraken zouden zijn geweest. Verzoeker werd voorts niet verplicht om de publicatie van het interview in een weekblad te weigeren. Er ligt volgens de verwerende partij derhalve geen enkel bewijs voor van enige vooringenomenheid van de directeur-generaal. Bovendien werd de bestreden beslissing niet door de directeur-generaal, maar door de voorzitter van het directiecomité genomen.

Ten slotte wijst de verwerende partij erop dat een overplaatsing naar een andere penitentiaire inrichting onvermijdelijk een bepaalde afstand behelst, gelet op de grote spreiding van de penitentiaire inrichtingen.

### *Beoordeling*

17. Het bestreden besluit plaatst verzoeker als gevangenisdirecteur over van de strafinrichting te Oudenaarde naar de strafinrichting te Dendermonde. Het steunt daarvoor in essentie op de volgende motieven.

Vooreerst wordt vermeld dat de inrichting te Dendermonde geen inrichtingshoofd meer heeft omdat de gevangenisdirecteur een nieuwe functie bij het centraal bestuur heeft opgenomen. Daaruit wordt afgeleid dat de inrichting “op heel korte termijn nood heeft aan een inrichtingshoofd met ruime ervaring”.

Vervolgens wordt in het algemeen gewezen op de nagestreefde “doorstroming van inrichtingshoofden tussen verschillende penitentiaire instellingen binnen een ressort [...] om ervoor te zorgen dat directeurs niet vastgeroest geraken”. Het belang van jobrotatie na “5 à 8 jaar als inrichtingshoofd binnen één gevangenis” wordt benadrukt.

Ten slotte wordt in dit geval verzoeker, gelet op zijn “lange staat van dienst en [...] zeer brede ervaring”, alsook zijn “vernieuwende kijk” “binnen het penitentiaire denken”, geacht “het geschikte profiel” te hebben en “de meest aangewezen persoon” te zijn om de functie van adviseur-generaal, directeur van de gevangenis te Dendermonde uit te oefenen.

18. In het middel laat verzoeker onder meer gelden dat deze motieven niet waarheidsgetrouw zijn, dat ze niet beantwoorden aan de werkelijkheid. Hij voert aldus aan dat het bestreden besluit de materiële motiveringsplicht schendt.

Bij het onderzoek van de materiële motivering van het bestreden besluit moet de Raad van State nagaan of de concrete gegevens van het dossier de vermelde motieven op een deugdelijke wijze onderbouwen.

19. Het bestreden besluit stelt vast dat het inrichtingshoofd van de gevangenis te Dendermonde een functie bij het centraal bestuur heeft opgenomen en dat bijgevolg op heel korte termijn een nieuw inrichtingshoofd voor de gevangenis te Dendermonde moet worden aangewezen.

Er is geen reden om aan te nemen dat dit motief niet pertinent zou zijn. De omstandigheid, waarop verzoeker wijst, dat de betrekking van inrichtingshoofd te Dendermonde al sedert 15 november 2013 kon worden begeven en dat de verwerende partij dus sneller had kunnen of moeten handelen, doet aan de deugdelijkheid van dit motief alvast geen afbreuk.

De kritiek van verzoeker dat een detachering omwille van haar tijdelijke karakter en de snelle regeling die eraan inherent is, meer aangewezen is om de vacante betrekking in te vullen dan een definitieve standplaatswijziging, is dan weer een opportunistiekritiek die de onwettigheid van het bestreden besluit niet vermag aan te tonen.

De keuze van de verwerende partij om bij de directiewissel drie gevangenisstrafgevangenen te betrekken, betreft een discretionaire beslissing, waarvan verzoeker de onredelijkheid niet aantoont.

20. Voor zover het bestreden besluit verwijst naar “de in het beleid [van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen] voorziene jobrotatie” en aldus naar een bestaand systeem van periodieke overplaatsingen, betwist verzoeker dat een dergelijk systeem bestaat.

In het administratief dossier dat door de verwerende partij is neergelegd bij de Raad van State, is inderdaad geen stuk terug te vinden waaruit enig als richtlijn geldend, geobjectiveerd systeem blijkt volgens hetwelk de adviseurs-generaal gevangenisdirecteur A4 bij een penitentiare inrichting periodiek van standplaats dienen te veranderen of minstens zulke regelmatige standplaatswijziging systematisch dient te worden nagestreefd.

Stuk 15 van haar administratief dossier, waarnaar de verwerende partij ook ter terechtzitting nog nadrukkelijk verwijst, laat weliswaar blijken dat er in het penitentiare werkveld veel personeelsverschuivingen gebeuren, “onder andere naar aanleiding van de opening van de nieuwe gevangenissen”, maar toont geen praktijk aan waaruit het bestaan van een dergelijk systeem kan worden afgeleid. De verwerende partij weerspreekt bovendien niet de repliek van verzoeker dat de aangehaalde mutaties “op één uitzondering na geen verplaatsingen van inrichtingshoofden” betreffen.

De verwerende partij gaat er in haar memorie van antwoord voorts van uit dat verzoeker kennis had of kon hebben van een systeem van periodieke overplaatsingen omdat uit het verslag van het functioneringsgesprek van 7 juni 2013 blijkt dat hij zich inschreef in de nieuwe structuur. Dit standpunt kan evenwel niet worden bijgevalen. In het bedoelde verslag is immers slechts het volgende te lezen:

“Er worden voor Hans Claus 4 accenten aangehaald binnen zijn functie van Adviseur-generaal gevangenisdirecteur te Oudenaarde:

1. Het inrichtingshoofd dient zich actief in te schrijven in de nieuwe structuur van de RDN.  
[...].”

De vermelding van de verplichting tot inschrijving in de nieuwe structuur van de Regionale Directie Noord maakt niet in het minst duidelijk dat dit tevens een inschrijving in een systeem van periodieke overplaatsingen inhoudt of impliceert. Dit klemmt des te meer daar de aangehaalde “accenten”

worden gesitueerd “binnen [verzoekers] functie van Adviseur-generaal gevangenisdirecteur te Oudenaarde”.

De vermelding in het bestreden besluit, met verwijzing naar dit functioneringsgesprek, dat “de doorstroming van inrichtingshoofden tussen verschillende penitentiaire instellingen binnen een ressort wordt nagestreefd door de regionale directie om ervoor te zorgen dat directeurs niet vastgeroest geraken” en dat verzoeker “[i]n het kader van de in het beleid van [het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen] voorziene jobrotatie” in aanmerking komt voor rotatie naar een andere gevangenis, is dan ook geen motief dat, op grond van de voorliggende gegevens, geacht kan worden aan de werkelijkheid te beantwoorden en de overplaatsing van verzoeker mede te onderbouwen. Uit niets blijkt immers dat er een systeem van periodieke overplaatsingen bestaat.

21.1.           Waarom precies verzoeker wordt aangeduid voor een overplaatsing naar de gevangenis te Dendermonde, wordt voorts gemotiveerd op grond van zijn ervaring en zijn capaciteiten als “vernieuwer binnen het penitentiaire denken”.

21.2.           Het is voorzeker niet onredelijk dat de verwerende partij ervaring in aanmerking neemt bij het nemen van een beslissing over de vraag of een inrichtingshoofd in aanmerking komt om een betrekking in een bepaalde penitentiaire inrichting op zich te nemen. In dit geval verbindt de verwerende partij dit motief evenwel zonder meer met de beweerde beleidslijn van jobrotatie.

In de motivering van het bestreden beslissing wordt immers overwogen:

“dat de heer Hans Claus, adviseur-generaal directeur (A4) van de strafinrichting van Oudenaarde (inrichtingshoofd), door zijn jarenlange ervaring in een strafinrichting als Oudenaarde een goed zicht heeft op en veel kennis heeft van de eigenheden van deze groep gedetineerden die een specifieke aanpak vereisen. In het kader van de in het beleid van DG EPI voorziene jobrotatie,

komt hij na bijna 10 jaar onafgebroken dienst als inrichtingshoofd Oudenaarde, in aanmerking voor rotatie naar een andere gevangenis binnen een redelijke straal van zijn woonplaats.”

Zo-even is reeds gebleken dat die beweerde beleidslijn uit niets blijkt. In die omstandigheden kan de vaststelling dat verzoeker over de vereiste ervaring beschikt om te worden overgeplaatst geen voldoende motief zijn om te verantwoorden waarom precies verzoeker wordt overgeplaatst, temeer daar verzoeker geen vragende partij is en niet blijkt dat ook maar op enigerlei wijze werd nagegaan of ook niet andere collega's over de vereiste ervaring beschikken om te worden overgeplaatst.

#### 21.3. Het bestreden besluit vermeldt voorts:

“dat de heer Claus het geschikte profiel heeft om voor de nodige vernieuwing te zorgen. Hij is een vernieuwer binnen het penitenciaire denken en vanuit dit oogpunt is de combinatie van zijn ervaring én zijn vernieuwende kijk een duidelijke meerwaarde bij de directe, noodzakelijke invulling van de functie van inrichtingshoofd van de gevangenis van Dendermonde.”

Verzoeker merkt hierover terecht op dat uit die motivering niet blijkt waarom de gevangenis van Dendermonde nood aan vernieuwing heeft, of meer nood aan vernieuwing zou hebben dan de penitenciaire inrichting van Oudenaarde waar verzoeker de dienst uitmaakt of dan andere penitenciaire inrichtingen. De pertinentie van dit motief om de overplaatsing van verzoeker te verantwoorden, is verre van overtuigend, temeer daar verzoeker, zoals uit de door hem bij zijn verzoekschrift gevoegde stavingsstukken blijkt, in het niet zo verre verleden door de directeur-generaal van de Penitenciaire Inrichtingen in scherpe bewoordingen is aangesproken omwille van zijn ideeën. In dit verband moet worden vastgesteld dat in een e-mailbericht van 13 november 2009 van de directeur-generaal aan verzoeker (stuk 5 bij het verzoekschrift) onder meer gewag wordt gemaakt van “wereldvreemde ideeën” en van “zeveren”, terwijl in een sms-bericht van 20 december 2010 aan verzoeker (stuk 35 bij het verzoekschrift), waarvan de verwerende partij niet betwist dat – zoals verzoeker beweert – het aan

de directeur-generaal is toe te schrijven, woorden zoals “onnozelaar” en “zeve-raar” niet worden geschuwd.

21.4. In het bestreden besluit wordt ten slotte besloten dat “op basis van al deze elementen” verzoeker “de meest aangewezen persoon” is om de functie van adviseur-generaal directeur van de gevangenis te Dendermonde uit te oefenen. Deze conclusie veronderstelt evenwel noodzakelijk dat ook alle andere mogelijke opties zijn afgewogen. De “meest aangewezen persoon” kan immers slechts naar voor komen in het licht van andere, “minder aangewezen personen”. Zoals zo-even ook al werd aangegeven *sub* 21.2 blijkt noch uit het bestreden besluit, noch uit het neergelegde administratief dossier dat een dergelijke afweging is gebeurd.

22. Daargelaten vooreerst de vraag of de voorzitter van het directiecomité bevoegd is om te beslissen over de overplaatsing van verzoeker naar een andere standplaats – wat door verzoeker in zijn vierde middel wordt betwist, maar in het auditorsverslag niet is onderzocht – en daargelaten voorts de vraag of – zoals verzoeker in het onderzochte eerste middel beweert – er reden is om het bestreden besluit als een verdoken tuchtmaatregel te beschouwen, blijkt uit wat voorafgaat alleszins dat het bestreden besluit een deugdelijke materiële grondslag ontbeert.

23. Alvast in die mate is het eerste middel gegrond en dient het tot de nietigverklaring van het bestreden besluit te leiden.

## *VI. Rechtsplegingsvergoeding*

24. Er kan worden ingestemd met de vraag van verzoeker in zijn respectieve procedurestukken om hem een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen ten bedrage van 700 euro.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt het besluit van de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Justitie van 14 augustus 2014 waarbij de standplaats van Hans Claus, adviseur-generaal gevangenisdirecteur A4, met ingang van 1 september 2014 wordt vastgesteld bij het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen in de gevangenis te Dendermonde.**

**2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.**

**3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan de verzoekende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 10 januari 2017, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                        |                 |
|------------------------|-----------------|
| Geert Van Haegendoren, | kamervoorzitter |
| Bruno Seutin,          | staatsraad      |
| Bert Thys,             | staatsraad      |
| bijgestaan door        |                 |
| Vera Wauters,          | griffier.       |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Vera Wauters**

**Geert Van Haegendoren**