

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.394 van 3 mei 2018
in de zaak A. 221.725/IX-9029**

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 Jacubowitz en Anthony Poppe
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het verzoek

1. Het verzoek, ingesteld op 15 maart 2017, strekt tot de toekenning “van een schadevergoeding tot herstel provisioneel begroot op 10.040,11 [euro], te vermeerderen de vergoedende rente aan de wettelijke rentevoet vanaf 14.08.2014 tot op heden, meer de gerechtelijke rente vanaf heden op het geheel tot de datum van algehele betaling”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 januari 2018.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Paul Bekaert, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Anthony Poppe, die tevens *loco* advocaat Emmanuel Jacubowitz verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft 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. 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.

Op vordering van verzoeker vernietigt de Raad van State dat besluit bij arrest nr. 236.988 van 10 januari 2017. Overwogen wordt dat dit besluit een deugdelijke materiële grondslag ontbeert.

3.3. Nadat verzoeker het voorliggende verzoek heeft ingesteld, schrijven de raadslieden van de verwerende partij op 19 juli 2017 aan de raadsman van verzoeker:

“Wij komen terug op dit dossier waarin onze cliënt voorstelt dit geding af te sluiten met betaling van de volgende sommen:

- de detacheringsvergoeding voor een totale som van 5.227,90 €.
- de kilometervergoeding voor een bedrag van 1.950,17 €.

Indien uw cliënt akkoord gaat met dit voorstel stellen wij voor dat een dading zou worden afgesloten en u vervolgens een schrijven zou richten aan de Raad van State waarin wordt meegedeeld dat uw cliënt uitdrukkelijk afstand van geding doet. Vervolgens zal onze cliënt naar de Raad van State schrijven dat hij afstand doet van de gevorderde rechtsplegingsvergoeding.

Indien uw cliënt niet zou akkoord gaan, zal onze cliënt uiteraard nog steeds de gevorderde bedragen betwisten.”

3.4. Eveneens op 19 juli 2017 richt de raadsman van verzoeker een brief aan de raadslieden van de verwerende partij met de mededeling dat zijn cliënt ermee akkoord gaat het geding af te sluiten mits betaling van de volgende sommen:

- de detacheringsvergoeding voor een totale som van 5.227,90 euro;
- de kilometervergoeding voor een bedrag van 1.950,17 euro.

3.5. Er wordt vervolgens een ontwerp van dading opgesteld en uitgewisseld, waarbij de raadslieden van de verwerende partij de finalisering ervan vragen op 1 augustus 2017.

3.6. De raadsman van verzoeker deelt op 1 augustus 2017 mee dat zijn cliënt akkoord gaat met het ontwerp van dading.

3.7. Op 7 augustus 2017 deelt de raadsman van de verwerende partij aan de raadsman van verzoeker echter mee dat zijn cliënt “niet zeker is te zijn dat hij kan overgaan tot sluiten van de dading omdat mogelijks niet voldaan is aan de bestuursrechtelijke en wettelijke voorwaarden ter zake, in het bijzonder met betrekking tot de ontvangen detacheringsvergoeding”.

3.8. Met een brief van 24 augustus 2017 delen de raadslieden van de verwerende partij aan de Raad van State mee dat gebleken is dat geen voorstel van dading kan worden gedaan omdat niet aan de voorwaarden is voldaan die daartoe gelden en dit in de volgende bewoordingen:

“Na nazicht van het Ministerieel Besluit van 25 oktober 2013 houdende interne organisatie, overdracht van bevoegdheid en machtigingen tot handtekening in de Federale Overheidsdienst Justitie inzake de gunning en de uitvoering van overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, inzake toelagen en diverse uitgaven (B.S. 25.11.2013) kwam inderdaad vast te staan dat er geen mandaat tot het sluiten van een dading kon worden gegeven.

Immers moet het gaan om bedragen waarvoor de aansprakelijkheid van de Belgische Staat niet wordt betwist, wat in casu wel het geval is. Daarom werd het voorstel dat niet werd gedaan door de Voorzitter van het Directiecomité, die door het MB van 25 oktober 2013 werd gemachtigd om dadingen te sluiten tot een bedrag van 7.500 €, niet gehandhaafd.”

3.9. Op 5 september 2017 richt de raadsman van verzoeker eveneens een brief aan de Raad van State. In die brief wordt vooreerst gevraagd de brief van 24 augustus 2017 van de verwerende partij formeel te weren. Voorts wordt in deze brief het volgende vermeld:

“3. Volledigheidshalve: tegenpartij roept in dat hij in zijn schrijven van 7 augustus 2017 meedeelde dat het niet zeker was dat de Belgische Staat kon overgaan tot het sluiten van een dading omdat mogelijks niet voldaan was aan de wettelijke reglementaire voorwaarden ter zake.

Ik verwijs naar mijn memorie van wederantwoord.

Deze brief van 07 augustus 2017 kwam er pas nadat de dading definitief was geworden op 19 juni 2017.

Aan deze overeenkomst werd geen enkele voorwaarde verbonden.

De brief van 07.08.2017 van tegenpartij is een eenzijdige herroeping van een overeenkomst. Dit is wettelijk onmogelijk. Alleen een wederkerige herroeping of een gerechtelijke ontbinding kan een einde maken aan de overeenkomst. De brief van 07.08.2017 heeft geen enkel rechtsgevolg.

4. Zoals uiteengezet in de memorie van wederantwoord is stuk 68 helemaal geen ‘ontwerp’ van dadingsovereenkomst. Het negotium was reeds volledig en definitief afgesloten. Stuk 68 is slechts het instrumentum nl. een bevestiging van de overeenkomst die definitief was afgesloten middels briefwisseling van de advocaten.

5. Volgens tegenpartij kan geen dading gesloten worden omdat de aansprakelijkheid van de Belgische Staat niet betwist werd.

Tegenpartij betwist de fout van de Belgische Staat hoegenaamd niet. Deze is immers door het arrest dd. 10.02.2017 vast gesteld. Zij betwist op pag. 5 van haar memorie punt 10 enkel de schade en de causaliteit.

Tegenpartij stelt dat het voorstel daarom niet werd gedaan door het bevoegde orgaan nl. de Voorzitter van het Directiecomité.

Het voorstel werd gedaan door de Belgische Staat vertegenwoordigd door de Minister van Justitie. Het is zijn raadsman die de dading afsloot.

Deze dading is dus door de Minister zelf afgesloten. Deze is wèl bevoegd om dadingen af te sluiten. Elke overeenkomst in naam van de cliënt afgesloten door de raadsman is afgesloten door de cliënt. De advocaat verschijnt als gevolmachtigde van de partij zonder dat hij van enige volmacht moeten laten blijken (art. 440 Ge. Wb.)

Van machtiging is dan ook geen sprake. De Minister gaf geen mandaat tot het sluiten van een dading aan de FOD Justitie. Hij nam zelf de beslissing.

6. Tegenpartij beroept zich op een ministerieel besluit dd. 15.10.2013 inzake gunning en uitvoering van overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten’. Een dading inzake schadevergoeding valt niet onder dit toepassingsgebied.

7. Gezien de Minister deze beslissing zelf genomen heeft, zijn delegatie en toewijzing van bevoegdheid helemaal niet aan de orde.

De beslissingen van de Minister zelf vallen niet onder reglementering van toewijzing van bevoegdheid en delegatie.

8. Blijkbaar hebben een aantal ambtenaren of één ambtenaar de vernietiging van het overplaatsingsbesluit door Uw Raad slecht verwerkt. Blijkbaar gingen zij niet akkoord met de dadingsovereenkomst afgesloten door hun Minister. Nu roepen zij een onwettigheid van de dading in. Dit is enkel een voorwendsel.”

IV. *Gegrontheid van het verzoek*

A. *Vooraf*

4.1. Zoals *sub* 3 is uiteengezet, zijn er nadat het voorliggende verzoek is ingesteld, tussen de partijen besprekingen gevoerd in verband met het sluiten van een dading. Zowel in haar brief van 24 augustus 2017 (*sub* 3.8) als in haar laatste memorie betwist de verwerende partij echter dat er effectief een dading is gesloten. Zij benadrukt in haar laatste memorie dat die dading uiteindelijk geen doorgang kon vinden omdat niet aan de wettelijke voorwaarden daartoe was voldaan aangezien de vordering werd betwist en het voorstel niet werd gedaan door de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Justitie die met de minister van Justitie als enige bevoegd is om een dergelijke dading te sluiten.

4.2. In zijn brief van 5 september 2017 en in zijn laatste memorie betoogt verzoeker evenwel dat tussen de partijen wel een dading is gesloten.

4.3. Gelet hierop is voorafgaand aan de terechtzitting, bij brief van 10 januari 2018, aan de partijen naar hun standpunt gevraagd met betrekking tot de volgende vragen:

“Indien zou moeten worden aangenomen dat er tussen de partijen effectief een dading is gesloten, lijkt er geen grond meer te bestaan om naast de dading nog een schadevergoeding tot herstel te kunnen toekennen. Ingevolge de dading zou dan immers het geschil dat tussen de verzoekende partij en de verwerende partij is gerezen met betrekking tot de gevorderde schadevergoeding, definitief beëindigd zijn. De vraag rijst in dat geval of de voorliggende vordering tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel niet doelloos is.

Aangezien evenwel de verwerende partij betwist dat er een dading is gesloten, rijst daarnaast de vraag of de behandeling van de voorliggende vordering niet moet worden uitgesteld totdat deze betwisting tussen de partijen definitief is beslecht, desgevallend na een beroep op de bevoegde rechter.”

4.4. Met een brief van 15 januari 2018 deelt de raadsman van verzoeker onder meer het volgende mee:

“2. Verzoeker doet hierbij uitdrukkelijk afstand van de dading als rechtsgrond voor schadevergoeding.

Verzoeker dient zich dus niet voorafgaand tot de burgerlijke rechter te wenden om de dading rechtsgeldig en uitvoerbaar te laten verklaren bij vonnis.

Verzoeker vraagt schadevergoeding bij de Raad van State op grond van alle argumenten en middelen die hij heeft ingeroepen in zijn inleidend verzoekschrift en memories, met uitzondering van de dading.

3. Verzoeker vordert veroordeling tot betaling van een schadevergoeding van 10.040,11 € te vermeerderen met de rente en de rechtsplegingsvergoeding van 1.320 €.

Verzoeker vordert niet verder 7.178,70 € op grond van een dading maar 10.040,11 €, vermeerderd met rente en rechtsplegingsvergoeding.”

4.5. De Raad van State begrijpt de brief van de raadsman van verzoeker zo dat verzoeker erkent dat er geen dading is gesloten tussen de partijen.

B. Het verzoek

Standpunt van de partijen

5. Verzoeker betoogt dat hij nadeel heeft geleden ten gevolge van de onwettigheid van het besluit van de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Justitie van 14 augustus 2014 die werd vastgesteld in arrest nr. 236.988 van 10 januari 2017. Hij licht zijn verzoek tot het verkrijgen van een schadevergoeding toe als volgt:

“3.1 Verzoeker vordert de veroordeling van verweester tot het betalen van een schadevergoeding tot herstel provisioneel begroot op 10.040,11 EUR, te vermeerderen de vergoedende rente aan de wettelijke rentevoet vanaf 14.08.2014 tot op heden, meer de gerechtelijke rente vanaf heden op het geheel tot de datum van algehele betaling, meer de gedingkosten, aan de zijde van verzoeker voorlopig begroot op: rechtsplegingsvergoeding 1.320 EUR.

Voorbehoud te verlenen aan verzoeker tot het vorderen van een bijkomende schadevergoeding tot herstel uit hoofde van de eventuele bijkomende opleg medische kosten ten gevolge van de hartproblemen waarvoor verzoeker actueel nog steeds in behandeling is.

3.2 Het bedrag van 10.040,11 EUR is als volgt samengesteld:

3.2.1 Morele schade: 1.250,00 EUR

Door de onwettigheid van het besluit d.d. 14.08.2014 van de Voorzitter van het Directiecomité van de Federale Overheidsdienst Justitie d.d. 14.08.2014 waarbij de standplaats van Hans Claus, adviseur-generaal gevangenisdirecteur

A4, met ingang van 01.09.2014 wordt vastgesteld bij het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen in de gevangenis van Dendermonde, heeft verzoeker een aanzienlijke morele schade geleden.

Voor zover verzoeker weet, was dit de eerste keer dat een inrichtingshoofd zonder zijn instemming van standplaats diende te veranderen. Zowel het voltallige persoon in de strafinrichting in Oudenaarde als in Dendermonde waren hiervan op de hoogte, onder meer door de verspreiding van de uitgebreide beslissing door verweerster aan de beide personeelsdiensten.

Het gezag van verzoeker als adviseur-generaal gevangenisdirecteur A4 werd hierdoor ondermijnd. Verzoeker stond voor de zware taak om zijn dagelijks zijn beleidsbeslissingen door het personeel te doen aanvaarden, wetende dat dit personeel weet dat hij als leidinggevende geen ruggeleuning had van de directeur-generaal.

Dit deed zich zowel voor in de periode tussen de beslissing en de uitvoering ervan, zijn periode van tewerkstelling in Dendermonde als bij zijn terugkeer in Oudenaarde vanaf 15.04.2016. Verzoeker zal van deze onwettige beslissing d.d. 14.08.2014 tot het einde van zijn carrière de impact voelen. Hij zal voor eeuwig en altijd die gevangenisdirecteur blijven die tegen zijn wil werd overgeplaatst, en dit ongeacht zijn terugkeer naar Oudenaarde.

De onwettige overplaatsing werd door verzoeker persoonlijk als een vernedering en afkeuring ervaren. De ondeugdelijke motivering in het besluit d.d. 14.08.2014 was tergend. De toon van de verschillende ‘gesprekken’ in aanloop van het besluit was vernederend.

De gedwongen overplaatsing van verzoeker kwam ook uitgebreid aan bod in de pers [...]. In de pers werd duidelijk het verband gelegd tussen de overplaatsing van verzoeker en de afkeuring van zijn initiatief rond De Huizen.

Op bijna elke ontmoeting met plaatselijke partners werd verzoeker met de neus op de feiten gedrukt: hij was de gevangenisdirecteur die omwille van zijn ideeëngoed tegen zijn wil werd overgeplaatst.

Het aanvechten van het besluit d.d. 14.08.2014 vergde veel intellectuele en emotionele spanning. Dit was een extra inspanning die verzoeker diende te leveren bovenop de inspanning om een nieuwe strafinrichting te leren kennen de inspanning van de dagdagelijkse lange verplaatsingen van Oudenaarde naar Dendermonde en terug.

Verzoeker ervoer dit als een titanengevecht dat hij diende te leveren tegen het onrecht dat hem werd aangedaan terwijl hij niet mocht versagen in zijn dagelijkse opdracht. Hij diende een gevecht te leveren tegen zijn eigen overste van wie hij anderzijds dagelijks bevelen diende op te volgen.

Zowel fysiek als mentaal was dit uitermate belastend voor verzoeker.

Dit resulteerde voor verzoeker in overspannenheid, slapeloze nachten, hartritmestoornissen en uiteindelijk een hartoperatie. [...]

De strijd die verzoeker diende te voeren teneinde het besluit d.d. 14.08.2014 aan te vechten, had ook zijn impact op zijn sociale relaties. Collega's keerden hem de rug toe uit vrees dat hun vriendschap met verzoeker het verdere verloop van hun carrière negatief zou kleuren. Verzoeker verloor diverse vrienden.

Ook familiaal leverde de strijd van verzoeker de nodige spanningen op.

De omgeving van de gevangenis is een omgeving van schuld en straf,

morele afkeuring en correctie. Ook gedetineerden lezen kranten. Hoe konden zij respect opbrengen voor een gevangenisdirecteur die in hun ogen zelf gestraft was?

Verzoeker kreeg geen enkele ondersteuning van het regionale niveau, ook niet in het opnemen van zijn opdracht in Dendermonde.

Tijdens de beroepsprocedure tot nietigverklaring werd verzoeker herhaaldelijk door zijn directeur-generaal geïntimideerd: ‘je verliest toch voor de Raad van State’, ‘als je wint, neem ik direct een nieuwe beslissing’. Na zijn heroverplaatsing naar Oudenaarde werd hij voortdurend aangemaand om de procedure te laten vallen...

De door verzoeker geleden morele schade ten gevolge van de onwettigheid van het besluit d.d. 14.08.2014 wordt gelet op het voorgaande ex aequo et bono begroot op 1.250,00 EUR.

3.2.2 Detacheringsvergoeding: 5.227,90 EUR

Ten gevolge van de onwettige overplaatsing naar Dendermonde heeft verzoeker 270 dagen gewerkt heeft buiten zijn standplaats Oudenaarde.

Op grond van de tarieven voor forfaitaire vergoedingen voor verblijfskosten in het binnenland levert dit volgende schadevergoeding op [...]:
270d x 19,22 EUR/d: 5.227,90 EUR

3.2.3 Verplaatsingskosten vanaf april 2015 t.e.m. maart 2016: 3.562,21 EUR

Ten gevolge van de rugklachten ingevolge de lange verplaatsingen vanaf 01.09.2014 met het openbaar vervoer van en naar Dendermonde kreeg verzoeker verbod van zijn behandelende arts om deze verplaatsingen nog langer met het openbaar vervoer te doen. [...]

In de periode van april 2015 t.e.m. maart 2016 verplaatste verzoeker zich bijgevolg met zijn eigen wagen (Fiat Punto diesel) van en naar Dendermonde.

De maandelijkse kosten hiervoor bedroegen 389 EUR/m. [...]

In deze periode ontving verzoeker een beperkte tussenkomst in het gebruik van zijn privévoertuig, met name 1.105,79 EUR in totaal [...].

Verzoeker begroot zijn schade uit dien hoofde op het verschil ad 3.562,21 EUR (12 m x 389 EUR/m) – 1.105,79 EUR.”

6.1. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat verzoeker geen recht heeft op een morele schadevergoeding en een detacheringsvergoeding. Zij licht dit toe als volgt (voetnoten weggelaten):

“B. Morele schade

27. De verzoekende partij meent een morele schade te hebben geleden ten gevolge van het vernietigd besluit van 14 augustus 2014 van de Voorzitter van het Directiecomité van de FOD Justitie. Volgens haar was een duidelijke band gelegd tussen haar persoonlijke initiatieven en haar overplaatsing.

Uit deze overplaatsing zou blijken dat zij geen steun meer zou hebben gehad van de directeur-generaal van het DG Penitentiare Inrichtingen met als gevolg dat haar gezag binnen de gevangenis ondermijnd werd. Deze gang van zaken werd door haar als een vernedering ervaren. De vernietigde beslissing

zou het bijzonder moeilijk gemaakt hebben om haar beleidsbeslissingen door het personeel van de gevangenis te doen aanvaarden, onder meer omwille van de uiteenzetting van deze feiten in de pers.

Het zou ook de eerste keer geweest zijn dat een inrichtingshoofd zonder zijn instemming zou zijn overgeplaatst.

Ook de lange verplaatsingen zouden hebben bijgedragen aan de zware emotionele last.

Daarnaast zou het aanvechten van het besluit van 14 augustus 2014 voor veel intellectuele en emotionele spanning hebben gezorgd die nog werd versterkt door de kennismaking met de nieuwe werkplaats, wat tot overspannenheid, slapeloze nachten, hartritmestoornissen en een hartoperatie zou geleid hebben.

Tot slot zou het inleiden van het beroep bij de Raad van State een impact gehad op haar sociale relaties, met name met haar collega's en haar familie.

De morele schade wordt door de verzoekende partij begroot op 1.250,00 €.

28. Ten eerste kan de stelling dat de publieke opinie, de gedetineerden en de collega's van de verzoekende partij er van overtuigd zouden zijn dat de bestreden beslissing genomen werd om de verzoekende partij te straffen niet weerhouden worden.

In het vernietigde besluit wordt in tegendeel melding gemaakt van de positieve capaciteiten en competenties van de verzoekende partij en de redenen waarom men voor haar had gekozen. Het besluit toont aan dat men gelooft in de verzoekende partij als adviseur-generaal gevangenisdirecteur.

De eventuele negatieve publiciteit steunt louter op de speculatie door één journalist die overigens later blijkbaar verwijderd werd (Met name de volgende passage werd de dag na zijn publicatie geschrapt: 'Dat Claus nu gestraft wordt met een verhuizing wil niemand gezegd hebben, maar het is opvallend dat iemand die goed werk levert in Oudenaarde na twintig jaar verplaatst wordt, zeker als men weet dat hij pas een huis gekocht heeft in een buurgemeente. Zijn soms speciale ideeën rond het gevangeniswezen worden hem zeker niet door iedereen in dank afgenomen. Zo werkt hij aan een project van kleine detentiehuizen, huizen waar tien gevangen te midden van de gewone huizen worden opgesloten.') [...].

In het artikel in kwestie werd daarbij het volgende opgemerkt:

'[L.S.], woordvoerder van het gevangeniswezen: 'Er veranderen een tiental mensen van post. De directeur van Dendermonde gaat naar een interne functie bij het gevangeniswezen, hij wordt vervangen door Hans Claus van Oudenaarde, die op zijn beurt vervangen wordt door de directeur van Ieper.' Hans Claus van Oudenaarde is al een twintig jaar directeur in Oudenaarde en volgens onze info ziet hij een verhuizing niet echt zitten.

'Het klopt', vervolgt [L.S.], 'dat hij niet gelukkig is, te meer omdat hij onlangs verhuisd is naar de dichte omgeving van Oudenaarde. Maar zijn verhuizing is geen straf. Directeurs kunnen nu eenmaal muteren als het gevangeniswezen het nodig acht. Hij wordt directeur van de grote gevangenis in Dendermonde en gaat daar geen gevangenispakjes moeten strijken of zo' [...].

Daarnaast wordt in het andere artikel van Het Laatste Nieuws [...] slechts verslag uitgebracht van het feit dat zij de directeur van de gevangenis in Dendermonde is geworden en zet het verder de standpunten uiteen zowel van de

verzoekende partij als van de Directeur-Generaal van het DG EPI. Het gaat met andere woorden om een loutere beschrijving van de standpunten van de betrokken partijen.

Daaruit kan niet afgeleid worden dat er in de pers ‘duidelijk het verband gelegd (werd) tussen de overplaatsing van verzoeker en de afkeuring van zijn initiatief rond De Huizen’.

In elk geval vloeit enige morele schade in dat kader niet voort uit het vernietigde besluit maar wel uit perspublicaties.

De omstandigheid dat zowel in de strafinstelling van Oudenaarde als in die van Dendermonde bekend geraakte dat de verzoekende partij tegen haar wil de directeur van de gevangenis van Dendermonde werd, is ten minste voor een deel aan de verzoekende partij zelf te wijten. Immers, werd dit door de verzoekende partij zelf aan de pers toegegeven. Des te meer omdat zij deze verklaring gedaan heeft voor de opmaak van het bestreden besluit wat aantoonde dat zij subjectief stond tegenover het besluit wat ook de bewoordingen zouden zijn geweest [...].

Tot slot is het gegeven dat de verwerende partij de bestreden beslissing aan beide strafinstellingen meegedeeld heeft, niet meer dan normaal ten einde hen op de hoogte te houden van de wijziging van directie [...].

De stelling dat de gesprekken die hebben plaatsgevonden vernederend zouden zijn geweest, is een loutere bewering.

Hetzelfde geldt voor de these dat de verzoekende partij ook bij plaatselijke partners bekend stond als de persoon die omwille van haar ideeëngoed was overgeplaatst.

29. Daarnaast werden in het verleden, bij specifieke behoeften of andere dringende / dwingende redenen, er altijd al om organisatorische redenen directeurs ergens tijdelijk of definitief overgeplaatst, dit om de continuïteit van de bedrijfsvoering in al zijn aspecten te verzekeren, dit zonder vragende partij te zijn. Zo werden ter herinnering de volgende personen reeds overgeplaatst die eveneens inrichtingshoofd waren: [A.], [C.], [D.], [B.] en [G.] [...].

30. Betreffende de lengte van de rit van Oudenaarde naar Dendermonde dient er nogmaals op gewezen te worden dat deze rit slechts 47 minuten in beslag neemt voor een afstand van 60 kilometer. De stelling dat de rit zeker tijdens de spitsuren anderhalf uur in beslag zou nemen, kan bijgevolg niet weerhouden worden [...]. Overigens begint de dag van de verzoekende partij vroeg en voor de spitsuren zodat zij er niet door beïnvloed wordt.

Bovendien moet de verzoekende partij er als ambtenaar van de klasse A4 in het algemeen en als directeur van een penitentiaire inrichting in het bijzonder rekening mee houden dat zij kan overgeplaatst worden als de dienst dit behoeft.

Overigens maakte de verzoekende partij tot voor haar verhuis naar Oudenaarde op 28 mei 2013 elke dag de verplaatsing van Gent naar Oudenaarde, hetgeen ook een verplaatsing van 28 minuten inhield.

Meer nog, blijktbaar was de verzoekende partij tot 2001 gedomicilieerd te Halle, wat impliceert dat zij een enkele verplaatsing naar Oudenaarde van bijna 60 minuten diende te doen [...].

In het verdere verleden heeft de verzoekende partij bovendien de volgende verplaatsingen gedaan:

- 1 november 1997-1 november 1999:

Periode	Woonplaats	Werkplaats	afstand/tijd wagen	Afstand/tijd openbaar vervoer
1997-1998	Halle	Brugge	110 km voor 64'	2.06 uur
1999-2000	Halle	Gent	74,3 km voor 48'	Geen verbinding gevonden
Februari 2000-december 2000	Halle	Sint-Gillis	18,3 km voor 19'	52'

In het verleden heeft de verzoekende partij het dan ook niet als een nadeel beschouwd om een bepaalde afstand te moeten afleggen naar het werk en dat personeelsverschuivingen in de penitentiaire inrichtingen legio zijn.

Daarnaast, is het noemenswaardig dat de verzoekende partij nog zeer recent officieel postuleerde voor een functie bij de Directoraat-Generaal te 1000 Brussel, Willebroekkaai 33 wat veel verder ligt van haar woonplaats.

31. Op dit punt heeft Uw Raad in zijn arrest 236.988 houdende verwerping van de vordering tot schorsing van 2 april 2015 wat volgt voor recht gezegd:

‘10. Ten gevolge van de bestreden beslissing moet verzoeker gewis een grotere verplaatsing maken, waaraan hij meer tijd moet spenderen. Verzoeker stelt wel dat dit buitenmatig vermoeiend en belastend is, maar brengt geen concrete gegevens bij die er blijk van geven dat hij deze verplaatsing niet zou aankunnen in afwachting van een uitspraak ten gronde. Een ambtenaar kan worden overgeplaatst als de dienst dit vereist en een standplaats is geen verworven recht. De loutere omstandigheid dat men langer onderweg is naar de werkplek is dan ook niet van aard om het spoedeisend karakter van de vordering aan te tonen. Hetzelfde geldt voor de kosten die met deze verplaatsingen gepaard gaan. Verzoeker toont niet aan dat hij op dit moment de verplaatsingskosten niet kan maken en niets belet hem om na een gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing een vergoeding te vorderen voor de kosten die hij ingevolge de onrechtmatige verplaatsingen heeft moeten maken. (...)

12. Ingevolge zijn overplaatsing is verzoeker als directeur van een penitentiaire inrichting nu verantwoordelijk voor een inrichting met 169 cellen, daar waar hij voorheen verantwoordelijk was voor een inrichting met 132 cellen. Aangezien verzoekers overplaatsing aldus geenszins als een degradatie kan worden aanzien, valt zijn stelling dat hij ingevolge de bestreden beslissing aan gezag en zelfbeeld verliest weinig ernstig te noemen. In de mate hij aanvoert dat hij ingevolge de bestreden beslissing als inwoner van Oudenaarde aan aanzien heeft verloren, moet worden vastgesteld dat verzoeker hiervan niet het minste bewijs levert en dat ook dit argument bijgevolg de spoedeisendheid van de vordering niet aantoont.’ [...]

Hieruit blijkt bijgevolg dat:

- een ambtenaar kan worden overgeplaatst en geen standplaats een verworven recht uitmaakt ;
- er geen concrete gegevens voorliggen dat de verzoekende partij deze verplaatsing niet zou aankunnen ;
- geen verlies van gezag en zelfbeeld kan voortvloeien uit de bestreden beslissing die tot gevolg had dat de verzoekende partij inrichtingshoofd werd van een grotere penitentiaire inrichting.

32. Verder blijkt nergens uit dat het aanvechten van het besluit van 14 augustus 2014 tot gevolg zou hebben gehad dat de verzoekende partij te kampen had met overspannenheid, slapeloze nachten of hartritmestoornissen die uiteindelijk hebben geleid tot een hartoperatie.

Betreffende de overspannenheid en de slapeloze nachten wordt verwezen naar een doktersattest van 7 maart 2015 [...] waaruit blijkt dat het stress-situatie op het werk de oorzaak zou zijn van deze gezondheidsstoornissen.

Het is bijgevolg de stress op het werk en niet de bestreden beslissing die geleid zou hebben tot deze stoornissen.

Voor de hartproblemen wordt verwezen naar het medisch attest van 2 december 2016 [...].

In dit attest wordt ten eerste nergens bepaald dat de klachten van de verzoekende partij zouden veroorzaakt zijn door de bestreden beslissing. Bovendien is het niet mogelijk dat deze problemen het gevolg ervan zijn aangezien het attest dateert van 2 december 2016 en de klachten van VKF (Voorkamerfibrillatie) werden vastgesteld op 29 juli 2016, dus een ogenblik waarop de verzoekende partij reeds opnieuw werkzaam was in de gevangenis te Oudenaarde.

Bovendien wordt bepaald dat werkgerelateerde stress extra beklemming en ritmestoornissen geeft waaruit dus volgt dat deze stress niet de oorzaak vormt van het medisch probleem.

Er bestaat bijgevolg geen medisch oorzakelijk verband tussen de gezondheidsstoornissen van de verzoekende partij en het aanvechten van de bestreden beslissing.

33. Betreffende de vermeende impact van de bestreden beslissing op de sociale relaties van de verzoekende partij, moet opnieuw worden opgemerkt dat nergens bewezen wordt dat het vernietigde besluit hierop enige invloed zou hebben uitgeoefend.

Overigens kan in dat kader nog worden verwezen naar het door de verzoekende partij aangehaald artikel van het Laatste Nieuws waarin wordt vermeld dat haar zachte aanpak inzake gevangenisbeleid niet altijd ‘in goede aarde bij het personeel’ viel.

Het gedrag en de visie van de verzoekende partij werden dus onafhankelijk van de bestreden beslissing als controversieel beschouwd door onder meer het gevangenispersoneel wat voor onenigheden kon zorgen.

Bijgevolg kan niet worden beschouwd dat de bestreden beslissing dé oorzaak zou zijn van het eventuele verzuren/verwateren van de sociale relaties van de verzoekende partij wat overigens niet eens wordt bewezen.

Hetzelfde geldt voor enig gebrek aan respect dat door gedetineerden werd opgebracht. Deze stelling wordt op geen enkele wijze aangetoond.

34. Ook de bewering dat de verzoekende partij geen steun zou gekregen hebben van haar regionale directie is niet betrokken op de bestreden beslissing en is evenmin correct. De regionale directie heeft nooit enige vraag om hulp of ondersteuning ontvangen van de verzoekende partij. Overigens is een vertegenwoordiger van de regionale directie naar de PI Dendermonde gegaan in het kader van de oefening ‘anders werken’ en werd ondersteuning gegeven.

35. Ook de stelling dat de verzoekende partij herhaaldelijk door de directeur-generaal zou zijn geïntimideerd is niet correct. De verzoekende partij

werd overigens niet aangemaand om de procedure te laten vallen na haar overplaatsing naar de PI te Oudenaarde. Deze bewering kan overigens niet kloppen aangezien de nieuwe overplaatsing naar de PI te Oudenaarde werd uitgevoerd met ingang van 15 april 2016 zonder dat daar enige voorwaarde aan gekoppeld werd.

36. Uit het voorgaande kan dan ook besloten worden dat:

- De bestreden beslissing geen morele schade heeft veroorzaakt die niet al werd uitgewist met het vernietigingsarrest;
- De verzoekende partij ook onder deze rubriek een verzameling aan niet-gefundeerde beweringen opsomt die geen grondslag vinden in haar stukken;
- de medische problemen niet voortvloeien uit de bestreden beslissing;
- de ruchtbaarheid die gegeven werd aan de bestreden beslissing en de vermeende motieven ervan, veroorzaakt werd door de verzoekende partij en/of de pers.

Daarom kan deze morele schadevergoeding niet weerhouden worden.

C. Detacheringsvergoeding

37. Volgens de verzoekende partij, zou het feit dat zij naar de PI te Dendermonde werd overplaatst en dus buiten haar standplaats, met name Oudenaarde gewerkt zou hebben, haar recht geven op een detacheringsvergoeding die zij op 5.277,90 € begroot.

Door de verzoekende partij wordt met name een detacheringsvergoeding gevorderd van 270 dagen x 19,22 €/dag voor een totale som van 5.227,90 €.

38. De verwerende partij neemt aan dat dit luik van de vordering steunt op het K.B. van 24 december 1964 tot vaststelling van de vergoedingen wegens verblijfkosten toegekend aan de leden van het personeel der federale overheidsdiensten (hierna het KB van 24 december 1964).

Met name wordt aanspraak gemaakt op het geïndexeerde bedrag voor dagelijkse verplaatsingen van 8 uur en meer voor rondreizend personeel.

39. Ook deze vordering kan echter niet weerhouden worden.

In dat kader heeft het Hof van Cassatie immers geoordeeld dat, om een causaal verband te kunnen weerhouden, moet bewezen worden dat zonder de fout, de schade zich niet zou hebben voorgedaan (Cass., 19 juni 1998, A.R. C970142F, [...]).

Welnu, bestaat de schade van de verzoekende partij er in dat zij elke dag een verplaatsing diende te maken van haar woonplaats te Oudenaarde naar de gevangenis te Dendermonde. Indien de fout niet zou hebben plaatsgevonden, dan zou zij deze verplaatsing niet moeten maken hebben. De verzoekende partij tracht echter vergoeding te bekomen voor de gehele tewerkstelling in de gevangenis te Dendermonde door uit te gaan van de fictie dat zij tewerk gesteld was in de gevangenis te Oudenaarde maar tegelijk gedetacheerd zou zijn naar de gevangenis van Dendermonde. Dit kan echter niet worden weerhouden.

Aangezien de schade niet bestaat uit de arbeidsuren zelf verricht in de gevangenis van Dendermonde, beperkt deze schadepost zich tot de tijd gespendeerd aan de verplaatsing die de verzoekende partij diende te maken van haar woonplaats te Oudenaarde naar de gevangenis te Dendermonde.

Aangezien het KB van 24 december 1964 slechts van toepassing is op personeelsleden van de FOD's die dienstreizen moeten maken, komt de

overplaatsing van de verzoekende partij niet in aanmerking voor vergoeding.

De verzoekende partij stelt dan ook verkeerdelijk dat zij recht zou hebben op een verblijfsvergoeding voor de volledige duur van haar tewerkstelling in de gevangenis te Dendermonde.

De enige schade die de verzoekende partij zou geleden hebben, bestaat zoals gezegd uit de verplaatsing die zij dagelijks diende te maken naar de gevangenis te Dendermonde.

Welnu werd hierboven reeds weergegeven dat de Raad van State heeft bevestigd dat geen standplaats een verworven recht uitmaakt voor het betrokken personeelslid. Bovendien ziet verwerende partij niet in welke schade de verzoekende partij zou lijden door het gegeven dat zij een verplaatsing maakt die niet uitzonderlijk lang is in vergelijking met verplaatsingen die andere personeelsleden moeten maken en die de verzoekende partij overigens zelf in het verleden heeft gemaakt.

Daarom maakt deze dagelijkse verplaatsing op zich geen vergoedbare schadepost uit.”

6.2. Wat de door verzoeker gevorderde schadevergoeding voor verplaatsingskosten betreft, stelt de verwerende partij dat deze vergoeding moet worden gereduceerd. Zij licht dit toe als volgt (voetnoten weggelaten):

“40. Ten eerste moet worden opgemerkt dat de verzoekende partij vergoeding van haar verplaatsingskosten met haar voertuig vordert voor de periode van 1 april 2015-31 maart 2016.

Welnu beschikt de verzoekende partij niet over een medisch attest voor de periode van 1 april 2015-5 mei 2015 waarvoor door haar betaling wordt gevraagd van de vergoeding voor woon-werkverkeer met de wagen. Aangezien zij over een terugbetaald abonnement van de NMBS en de Lijn beschikte, kan zij dan ook geen aanspraak maken op een vergoeding voor gebruik van haarwagen voor die periode.

Bovendien wordt geen enkel bewijs geleverd van de stelling dat de verzoekende partij effectief gebruik zou hebben gemaakt van haar wagen in de periode van 1 april 2015-05 mei 2015 [...].

Daarenboven vloeit uit de schadebeperkingsplicht die op de verzoekende partij rust voort dat zij, bij gebrek aan medisch motief, gebruik diende te maken van het openbaar vervoer waarvoor zij reeds terugbetaald werd.

Er kan dan ook geen vergoeding verschuldigd zijn voor de periode van 1 april 2015-5 mei 2015.

41. In elk geval is de schadebegroting uitgevoerd door de verzoekende partij niet correct. Er wordt door de verzoekende partij berekend dat haar wagen 389,00 €/ maand kost, dus 4.668,00 € voor 12 maanden. Gezien zij reeds een vergoeding voor gebruik van een privévoertuig van 1.105,79 € heeft ontvangen, begroot zij deze schadepost op 3.562,21 €.

42. Om deze schadepost te berekenen heeft de verzoekende partij gebruik gemaakt van een Nederlandse website die met verschillende gegevens rekening houdt zoals de verkeersbelasting, het bouwjaar, aankoopprijs, totaal

kilometers,...

Echter kan de berekening van de kosten van het voertuig niet op deze wijze worden uitgevoerd bij gebrek aan wettelijke grondslag hiervoor.

43. Op grond van het systeem van het kilometer contingent zou de verzoekende partij op basis van een totaal afgelegde afstand over de betwiste periode van 17.884,80 km [...] recht hebben op 3.055,96 €. Derhalve kan aan de verzoekende partij maximaal een som worden toegekend van 1.950,17 € op grond van het K.B. van 18 januari 1965 houdende algemene regeling inzake reiskosten (De specifieke bedragen worden vastgelegd door de Omzendbrief nr. 639 van 27 juni 2014 - Aanpassing van het bedrag van de kilometervergoeding (periode van 01/07/2014-30/06/2015 ; B.S. 4 juli 2014) en de Omzendbrief nr. 646 van 19 juni 2015 - Aanpassing van het bedrag van de kilometervergoeding 2015 (periode 01/07/2015-30/06/2016; B.S. 26 juni 2015)).

44. In ondergeschikte orde, en zelfs indien rekening zou kunnen gehouden worden met de door de verzoekende partij neergelegde cijfergegevens, blijkt nog dat haar berekening foutief is.

Ten eerste vordert de verzoekende partij ten onrechte de integrale maandelijkse kosten van haar wagen terug die op grond van deze berekening werden bekomen. Immers gebruikt de verzoekende partij haar wagen eveneens voor privédoeleinden waarmee uiteraard geen rekening kan gehouden worden bij de begroting van de schade.

Daarom kan zij slechts aanspraak maken op de kilometervergoeding die wordt vermeld in de onderstaande berekening, uitgevoerd op haar daadwerkelijk woon- werkverkeer en op grond van een kilometervergoeding.

Bovendien zijn de door de verzoekende partij voor de berekening gebruikte parameters niet correct wat blijkt uit volgend overzicht:

Kostenpost	Cijfer opgegeven door de verzoekende partij	Correcte cijfers
Aanschafwaarde	13.295 €	13.295 €
Totaal aanschafkosten	6.703 €	6.703 €
Wegenbelasting	1.272 €/3 jaar	728,28 €/3 jaar
Brandstofprijs	1,58 €/liter x 3.825 liter = 6.039 €	2015: 1,43 €/liter 2016: 1,40 €/liter 1,42 €/liter x 3.825 Liter = 5.431,50 €
Totaal kosten	14.014 €	12.862,78 €
Totaal kosten / km	0,19 €/km	0,17 €/km

De verzoekende partij kan dan ook slechts hoogstens 0,17 €/km vorderen voor de verplaatsingen die zij heeft gedaan van en naar de PI te Dendermonde in de periode van 5 mei 2015- 31 maart 2016.

Uit het overzicht blijkt dat zij 144 werkdagen [...] heeft gepresteerd wat neerkomt op een totale som van:

$$- 144 \times 124,2 \text{ km} \times 0,17 = 3.040,42 \text{ €}.$$

Aangezien de verzoekende partij reeds een vergoeding heeft ontvangen van 1.105,79 € [...], kan ook maximaal een bedrag verschuldigd zijn van 1.934,63 €."

Beoordeling

7. Het auditoraat heeft geoordeeld dat uit de door verzoeker neergelegde stukken alsook uit de feiten mag worden opgemaakt dat de verwerende partij van oordeel is dat verzoeker schade heeft geleden. Volgens het auditoraat mag hieruit zelfs worden afgeleid dat wat de begroting van de schade betreft, voor twee van de gevorderde schadeposten (detacheringsvergoeding en verplaatsings- of kilometervergoeding) overeenstemming bestaat tussen de partijen. Op grond hiervan wordt geconcludeerd dat aan verzoeker een detacheringsvergoeding begroot op 5.227,90 euro en een kilometervergoeding begroot op 1.950,17 euro kunnen worden toegekend.

Wat de gevorderde morele schadevergoeding betreft, gaat het auditoraat ervan uit dat verzoeker hiervan afziet.

8. Zoals uit de feiten blijkt, inzonderheid de brief van 24 augustus 2017 van de raadslieden van de verwerende partij (*sub* 3.8) en zoals naderhand ook bevestigd is in de laatste memorie van de verwerende partij en op de terechtzitting, bestaat er evenwel tussen de partijen, anders dan het auditoraat het ziet, geen overeenstemming wat de gevorderde schadevergoeding betreft. Het onderzoek van het auditoraat is derhalve gesteund op een foutief uitgangspunt, wat ertoe heeft geleid dat de onderscheiden door verzoeker aangevoerde schadeposten alsook hun causaal verband met de vastgestelde onwettigheid, niet nader zijn onderzocht. Er is derhalve aanleiding tot heropening van het debat met het oog op de uitvoering van dat onderzoek.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 3 mei 2018,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren