

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.063 van 18 maart 2026
in de zaak A. 243.989/IX-10.615**

In zake: R.H.
woonplaats kiezend bij
de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD)
Fontainasplein 9-11
1000 Brussel
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ineke Michelsen
kantoor houdend te 2440 Geel
Diestseweg 155

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Patrik De Maeyer, Daisy Daniels en Julien Jouve
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 januari 2025, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de directeur HR a.i. voor de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie van 18 november 2024 waarbij verzoeker in non-activiteit wordt geplaatst wegens ongewettigde afwezigheid op 13 september 2024.

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 9 maart 2026.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Theresa Nevelsteen, die *loco* advocaat Ineke Michelsen verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Daisy Daniels, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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 statutair penitentiair bewakingsassistent in de gevangenis van Gent.

Hij vraagt een dag verlof aan voor 13 september 2024.

Op 17 augustus 2024 schrijft penitentiair bewakingsassistent DL de volgende e-mail aan de verschillende teamleiders:

“Onderwerp: aanpassingen week 9/9 tem 15/9

Collega's

Gelieve nota te nemen van onderstaande en indien nodig betrokkene te verwittigen.

10/9: losse dag verlof voor: [VRF - DSK - IY - DSA]

- [GM] cult
- [HD] vroeg hulp 1
- [VHK] dag bewegingen

11/9: losse dag verlof voor: [VRF – BI]

- [CV] laat KC vl D ipv laat 1°
- [VDBT] laat 1e
- [DVT] bezoekszaal

12/9 Losse dag verlof voor: [EJ – VG – MA – CS – EJ]

- [DJ] laat 10e

13/9 Losse dag verlof voor: [verzoeker – MA – AS – DSA – SV – CS – EJ]

- [DSM] dag hulp centrum
- [VHD] cort
- [VRT] vroeg 10e
- [VZS] laat 11e
- [VDAR] vroeg 6e

15/9 Losse dag verlof voor: [UE]

- [VDAR] Laat 8e

Met vriendelijke groet

[LD]

Functie

Penitentiair bewakingsassistent”

Op 13 september 2024 neemt verzoeker effectief verlof.

3.2. Op 16 september 2024 richt het waarnemend inrichtingshoofd een aangetekend schrijven aan verzoeker waarin zij stelt dat verzoeker op 13 september 2024 ongewettigd afwezig zou zijn geweest. In de brief staat het volgende te lezen:

“Wij stelden vast dat u op 13/09/2024 afwezig was op het werk zonder rechtvaardiging:

x Andere: U had geen gegarandeerd verlof op 13/09/2024. Op 12/09/2024 werd een voicemail nagelaten dat u op dienst werd verwacht op 13/09/2024. U kwam niet werken.

Gelieve binnen 10 kalenderdagen volgend op deze kennisgeving van dit schrijven een verklaring te geven voor uw ongewettigde afwezigheid.

Indien u niet antwoordt binnen deze termijn of indien de door u aangegeven reden niet gewettigd is, bent u ongewettigd afwezig en wordt u voor die dag/periode in non-activiteit gezet hetgeen gevolgen heeft voor uw

anciënniteit. U heeft geen recht op wedde voor die dag/periode. Er kan tevens een tuchtprocedure opgestart worden.”

Met een e-mail van 30 september 2024 antwoordt verzoeker:

“Toen ik woensdag 11 september 2024 bij het verlaten van de inrichting de dienstlijsten controleerde stond ik nog steeds in verlof.
Dit verlof werd toegekend door bureau SPX op zaterdag 17 augustus 2024. Als de inrichting beslist om mijn verlof op minder dan 24 uur in te trekken via voicemail, dan ben ik daar niet verantwoordelijk voor als deze voicemail mij laattijdig bereikt.”

3.3. Op 18 november 2024 wordt vervolgens het thans bestreden besluit genomen. Het luidt:

“Voor de voorzitter van het directiecomité
Gelet op het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, inzonderheid artikel 106, zoals meermaals gewijzigd;
Gelet op het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen, zoals meermaals gewijzigd, inzonderheid de artikels 3 en 4;
Gelet op het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt, zoals meermaals gewijzigd;
Gelet op het besluit van de voorzitter van het Directiecomité van de Federale Overheidsdienst Justitie van 9 mei 2018 houdende overdracht van bevoegdheid en van handtekening inzake personeel voor de centrale diensten, de Veiligheid van de Staat en de buitendiensten van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen;
Overwegende dat betrokkene, penitentiair bewakingsassistent bij de Gevangenis te Gent, afwezig was op de dienst op 13/09/2024, zonder toestemming of zonder dat betrokkene vooraf verlof of dienstvrijstelling had gekregen;
Overwegende dat betrokkene hierover werd aangeschreven bij aangetekende brief van 24/09/2024;
Overwegende dat de door betrokkene ingeroepen reden, in casu ‘op 17/08/2024 werd mijn losse verlof goedgekeurd door het bureau dienstlijsten. Als de inrichting beslist om mijn verlof op minder dan 24u in te trekken via voicemail, dan ben ik niet verantwoordelijk dat de voicemail mij laattijdig bereikt’ niet kan worden aanvaard als geldige reden omdat betrokkene geen gegarandeerde losse dag verlof had op 13/09/2024 omdat dit niet bevestigd werd door het bureau dienstlijsten. In de verlofnota wordt vermeld dat tijdens de piekperiode alle aanvragen van losse verlofdagen onder voorbehoud zijn en enkel kunnen bevestigd worden door het team dienstlijsten; omdat er op 12/09/2024 een voicemail werd ingesproken dat

betrokkene op dienst verwacht werd op 13/09/2024, dat betrokkene niet bereikbaar was op zijn gsm is niet de verantwoordelijkheid van de strafinrichting die hem trachten bereiken heeft maar dus de voicemail te horen kreeg;

Overwegende dat de ambtenaar die zonder toestemming afwezig is of de duur van zijn verlof zonder geldige reden overschrijdt, van rechtswege in non-activiteit is.

Besluit

Art. 1: [Verzoeker], bovengenoemd, was onwettig afwezig op 13/09/2024 (1 effectieve werkdag). Gedurende deze onwettige afwezigheid is betrokkene van rechtswege in non-activiteit.

Art. 2: De wedde van betrokkene wordt evenredig met de duur van bovengenoemde onwettige afwezigheid verminderd en betrokkene kan geen aanspraak maken op een bevordering of een bevordering in de weddeschaal.”

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verwerende partij heeft tijdig een laatste memorie ingediend, waarin zij haar opmerkingen geeft op het auditorsverslag dat haar in het ongelijk stelt. Zo een memorie doet ervan blijken dat de verwerende partij de voortzetting van de procedure wenst. Er is dan ook geen reden, anders dan verzoeker het ziet in zijn laatste memorie, om toepassing te maken van de versnelde rechtspleging. Nu overigens de beide partijen ook een laatste memorie hebben gewisseld, valt er nog weinig aan de rechtspleging te versnellen. Het is verzoeker bovendien ontgaan dat een versnelde rechtspleging, ten slotte, de Raad van State ook niet ervan ontslaat om te beoordelen of de conclusie van het auditorsverslag kan worden bijgevalen.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

5. Verzoeker put een enig middel “uit de schending van de ‘Dienstnota: Aanvragen groot verlof 2024 voor personeel bewaking en techniek’ en de schending van de materiële motiveringsplicht”.

In de dienstnota waaraan de bestreden beslissing refereert, staat inderdaad dat losse verlofdagen tijdens de piekperiode (van 24 juni 2024 tot 22 september 2024) enkel door het bureau Dienstlijsten kunnen worden toegekend of bevestigd.

Geheel ten onrechte wordt er in de bestreden beslissing vanuit gegaan dat verzoekers aanvraag voor een losse verlofdag op 13 september 2024 nog niet was bevestigd door het bureau Dienstlijsten. Deze bevestiging werd door het bureau Dienstlijsten immers reeds uitgebracht op 17 augustus 2024 zoals blijkt uit het e-mailbericht van DL, penitentiair bewakingsassistent van het bureau Dienstlijsten van diezelfde datum. Dit houdt een miskenning in van de materiële-motiveringsplicht aangezien dit ingeroepen motief geen steun vindt in de werkelijkheid.

Anders dan de motivering van de bestreden beslissing wil doen geloven, was er dus geenszins sprake van een “nog niet door het bureau dienstlijsten bevestigd verlof” maar wel van een reeds toegekend verlof dat de verwerende partij nadien – minder dan 24 uur op voorhand – via voicemail heeft proberen in te trekken.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij het verzoeker kwalijk lijkt te nemen dat hij op 12 september 2024 niet bereikbaar was op zijn gsm. Er wordt echter geenszins verduidelijkt uit welke juridische bepaling zou volgen dat verzoeker – nadat hij op 11 september 2024 de strafinrichting had verlaten en bij die gelegenheid had vastgesteld dat hij nog steeds in verlof stond – nog steeds bereikbaar had moeten blijven via zijn gsm. Ook deze overweging kan bijgevolg niet als een deugdelijk motief voor de bestreden beslissing worden beschouwd waardoor de materiële-motiveringsplicht opnieuw werd geschonden.

6. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij dat, gelet op de toepasselijke dienstnota ‘Aanvragen groot verlof 2024 voor personeel

bewaking en techniek’, voor losse verlofdagen slechts sprake is van een verkregen verlof in de zin van artikel 3 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 ‘betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen’, wanneer het bureau Dienstlijsten de aanvraag voor een losse verlofdag duidelijk aanvaardt. Het algemeen rechtsbeginsel *patere legem quam ipse fecisti* vereist dat de strafinrichting de individuele verlofregelingen organiseert in overeenstemming met die dienstnota.

Zij stelt dat, in tegenstelling tot hetgeen verzoeker beweert, de e-mail van 17 augustus 2024 geen definitieve goedkeuring inhoudt van de aanvragen voor de losse verlofdagen die erin worden vermeld. Het gaat louter om een “oplijsting” van de voorlopige dienstregeling van de week van 9 tot 15 september 2024. De verwerende partij voegt eraan toe dat die e-mail niet aan verzoeker is gericht doch wel aan de teamleiders om hen in te lichten over de voorlopige dienstregeling. Verzoeker kan er enkel kennis van hebben gekregen via zijn teamleider, die geen deel uitmaakt van of beslissingen kan nemen namens het bureau Dienstlijsten. De betrokken e-mail kan aldus op geen enkele manier worden begrepen als een bevestiging van het bureau Dienstlijsten aan verzoeker. De verwerende partij besluit dat verzoeker niet beschikte over een verlofdag voor 13 september 2024. Er is ook geen sprake van een intrekking van een verlofdag, doch wel van een niet-toekenning ervan.

Wat de bereikbaarheid van verzoeker op 12 september 2024 betreft, doet de verwerende partij, na te hebben gewezen op artikel 7*bis*, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’, het volgende gelden:

“De ziektemeldingen op 12 september 2024 zijn onvoorziene omstandigheden en de noodzaak om de continuïteit van dienstverlening op 13 september 2024 te garanderen, vereist in redelijkheid dat personeelsleden op de hoogte worden gesteld van hun werkschema, nog voor hun werkdag van start gaat.

23. Belangrijker is echter het volgende. Aangezien de verzoekende partij nog geen bevestiging van haar losse verlofdag had gekregen, was er op

11 en 12 september 2024 geen sprake van een verlofdag in de zin van artikel 3 van het KB van 19 november 1998.

Zij diende er dan ook vanuit te gaan dat zij op 13 september 2024 in ieder geval moest werken. Minstens diende zij zich hierover bij de strafinrichting te informeren, dan wel bereikbaar te zijn.

Dit geldt des te meer nu de verzoekende partij werkzaam is voor een openbare dienst, die een zekere continuïteit moet garanderen, hetgeen tijdens de vakantieperiode een uitdaging kan zijn.

De vaststelling is echter dat zij ook op 13 september 2024 niet bereikbaar was, terwijl zij geen verlof had en dus dienst had.

24. In het bestreden besluit wordt de verzoekende partij dan ook niet ten kwade geduid dat zij op 12 september 2024 onbereikbaar was. De beslissing berust op het feit dat zij op 13 september 2024 afwezig was. Met de verwijzing, in de motieven van de beslissing, naar de vruchteloze pogingen tot contactname van 12 september 2024, heeft de verwerende partij enkel aangegeven dat het verweer van de verzoekende partij, volgens dewelke zij het voicemailbericht laattijdig heeft gehoord, geen afdoende verantwoording was voor de ongewettigde afwezigheid op 13 september 2024. Dat is ook correct. Dat de verzoekende partij zowel op 12 als op 13 september 2024 geen teken van leven gaf, betreft dan ook haar eigen verantwoordelijkheid, en doet niets af aan het feit dat zij op 13 september 2024 niet kwam opdagen terwijl zij geen definitief verlof had gekregen, ook niet toen zij op 11 september 2024 de strafinrichting verliet.”

7. In haar laatste memorie wijst de verwerende partij op een bijkomend stuk, dat de definitieve dienstregeling is van 13 september 2024. Hieruit kan worden afgeleid dat het voorlopige verlof van verzoeker niet kon doorgaan wegens ziektemeldingen en hij dus diende te presteren, in de plaats van collega WI. Echter, ook de naam van verzoeker werd finaal doorgestreept toen bleek dat hij niet kwam opdagen.

Uit het administratief dossier blijkt volgens de verwerende partij geen uitdrukkelijke aanvaarding van de vrije verlofdag van verzoeker. De toepasselijke dienstnota bepaalt nochtans dat tijdens de piekperiode van 24 juni 2024 tot 22 september 2024 alle aanvragen van losse verlofdagen onder voorbehoud zijn en uitdrukkelijk bevestigd moeten worden door het bureau Dienstlijsten. Dat deze bevestiging voor losse verlofdagen kan worden megedeeld via de tussenkomst van de teamleiders blijkt niet uit de toepasselijke dienstnota. Zolang een verlofaanvraag voor een losse dag verlof niet expliciet wordt toegekend door het bureau Dienstlijsten aan de penitentiaire bewakingsassistent in kwestie, heeft men geen

(gegarandeerd) verlof. De niet aan verzoeker gerichte e-mail van 17 augustus 2024 kan dan ook niet als een uitdrukkelijke aanvaarding van zijn verlofaanvraag worden beschouwd. *A fortiori* blijkt uit de definitieve dienstregeling van 13 september 2024 dat het verlof van verzoeker niet kon worden aanvaard.

De verwerende partij blijft bij haar standpunt dat verzoeker op 13 september 2024 geen gegarandeerde vrije dag had en er dus geen sprake was van een verlof in de zin van artikel 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 ‘betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen’. Bijgevolg was verzoeker, met toepassing van artikel 4 van voormeld KB, van rechtswege in non-activiteit voor de werkdag van 13 september 2024, zoals door de bestreden beslissing wordt bevestigd.

Beoordeling

8. Niet betwist wordt dat voor de door verzoeker aangevraagde verlofdag van 13 september 2024, de dienstnota ‘Aanvragen groot verlof 2024 voor personeel bewaking en techniek’ van toepassing is. Deze dienstnota bepaalt onder meer dat tijdens de piekperiode van 24 juni 2024 tot 22 september 2024 alle aanvragen van losse verlofdagen onder voorbehoud zijn en enkel bevestigd kunnen worden door het bureau Dienstlijsten.

9. Verzoeker en de verwerende partij verschillen van mening of de e-mail van 17 augustus 2024 te beschouwen is als een goedkeuring van de aanvraag en dus de toekenning van een verlofdag op 13 september 2024 aan verzoeker. Verzoeker stelt dat voormelde e-mail een bevestiging is van zijn aangevraagde verlofdag door het bureau Dienstlijsten; de verwerende partij is het daar niet mee eens en ziet de e-mail als een voorlopige dienstregeling. Zij wijst er ook nog op dat de e-mail niet gericht is aan verzoeker, maar aan de verschillende teamleiders.

10. Het wordt niet betwist dat de e-mail van 17 augustus 2024 uitgaat van het bureau Dienstlijsten.

11. Stellen, zoals de verwerende partij het doet, dat die e-mail slechts een “oplijsting” is van de “voorlopige” dienstregeling van de week van 9 tot 15 september 2024, kan niet worden aangenomen. Dat staat nergens te lezen in de bewuste e-mail, die als onderwerp heeft ‘aanpassingen week 9/9 tem 15/9’ en zonder de minste reserve voor elk van die dagen de “losse dag verlof” opsomt voor de betrokkenen, onder wie verzoeker op 13 september 2024. De verwerende partij legt ook niet uit – eventueel aan de hand van voorbeelden – hoe anders de verlofaanvragen door het bureau Dienstlijsten dan wél definitief worden goedgekeurd en meegedeeld en hoe dit *in concreto* voor de betrokken week is gedaan. Een beslissing waaruit uitdrukkelijk of impliciet blijkt dat de verlofaanvraag van verzoeker is afgewezen, ligt evenmin voor.

De e-mail van 17 augustus 2024 moet dan ook worden beschouwd als de bevestiging, dan wel de toekenning van een losse verlofdag op 13 september 2024 aan verzoeker.

12. Dat de e-mail van 17 augustus 2024 gericht is aan de verschillende teamleiders en niet aan verzoeker doet aan het voorgaande geen afbreuk. In de dienstnota ‘Aanvragen groot verlof 2024 voor personeel bewaking en techniek’, wordt onder de praktische afspraken – weliswaar wat het groot verlof betreft – uitdrukkelijk vermeld dat het bureau Dienstlijsten het personeelslid omtrent zijn aanvraag inlicht “via de teamleider”. Er valt niet meteen in te zien – en zulks blijkt evenmin uit voormelde dienstnota – dat die praktische werkwijze anders zou zijn voor de aanvragen van “losse verlofdagen”. Trouwens vangt de voormelde e-mail van 17 augustus 2024, gericht aan de teamleiders, aan met de zin: “Gelieve nota te nemen van onderstaande en indien nodig betrokkene te verwittigen”.

13. Het stuk 6 dat de verwerende partij bij haar laatste memorie voegt, overtuigt evenmin om het anders te zien. Op dat stuk is in rijen en kolommen voor “gevangenis Gent” de dienstregeling van 13 september 2024 opgenomen, met handmatige aanpassingen en toevoegingen. Onder de hoofding ‘courante afwezigheden’, ‘losse dag verlof’, staat evenwel onder anderen de naam van verzoeker

voorgedrukt en handmatig doorstreept. Dat strookt met een voorheen toegekende losse dag verlof, die naderhand ongedaan is gemaakt. Dat verzoekers naam bovendien in een andere rij – ‘PBA werkhuis 5’ – handmatig is bijgeschreven én doorstreept, spoort dan weer met het voicemailbericht van 12 september 2024 dat verzoeker op de dienst wordt verwacht, waaraan geen gevolg is gegeven.

14. Ten overvloede zij opgemerkt dat de onbereikbaarheid van verzoeker op 12 september 2024 niet relevant is voor de vraag of hij de bevestiging of goedkeuring had voor zijn losse verlofdag op 13 september 2024.

Aangezien de verwerende partij voorts uitgaat van de verkeerdt gebleken premisse dat aan verzoeker geen losse verlofdag was toegekend en er dus geen sprake is van een intrekking van een verlofdag, dient evenmin onderzocht of er sprake is van een geldige intrekking van die verlofdag met het voicemailbericht van 12 september 2024, aangezien dat niet het motief is voor de bestreden beslissing.

15. Het motief dat verzoeker “afwezig was op de dienst op 13/09/2024, zonder toestemming of zonder dat betrokkene vooraf verlof of dienstvrijstelling had gekregen” en hij “geen gegarandeerde losse dag verlof had op 13/09/2024 omdat dit niet bevestigd werd door het bureau dienstlijsten” kan niet standhouden. Terecht voert verzoeker aan dat de materiële motiveringsplicht is geschonden. Het enige middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de directeur HR a.i. voor de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie van 18 november 2024 waarbij R.H. in non-activiteit wordt geplaatst wegens ongewettigde afwezigheid op 13 september 2024.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 154 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren