

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.186 van 28 augustus 2020
in de zaak A. 223.964/IX-9676**

In zake : Geert MARIËN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gitte Laenen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Defensie

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 december 2017, strekt tot de
nietigverklaring van “[d]e beslissing van de Chef van de Divisie Administratieve
Expertise van 11 oktober 2017 waarbij de weigering voor een
buitengewone/aanvullende vergoeding voor de kosten hoger onderwijs van twee
kinderen in België tijdens de vaste dienst van [Geert Mariën] in het buitenland
wordt bevestigd”.

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 Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

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

Met akkoord van alle partijen is de zaak behandeld overeenkomstig artikel 3 van koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 14 mei 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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 beroepsofficier van niveau A, bekleed met de graad van kolonel van het vliegwezen. In 2013 stelt hij zich kandidaat om een betrekking in ‘intergeallieerde organismen’ te bekleden. Hij wordt aangewezen om de functie ‘BE Part MNFP-F16’ te Dayton (Ohio) in de VS te bekleden. Verzoeker is van juli 2014 tot augustus 2017 in deze functie tewerkgesteld.

3.2. Op 1 mei 2017 vraagt verzoeker aan het Administratief Steunelement (ASE) 165 de terugbetaling van de inschrijvingskosten voor het derde bachelorjaar 2014-2015 aan de Universiteit Hasselt en van de logementskosten van zijn dochter voor een totale som van 6.834,90 euro als zijnde buitengewone kosten voor onderwijs. Verzoeker stelt dat zijn dochter dit laatste bachelorjaar in België volgt omdat een gelijkaardige opleiding in de

Verenigde Staten niet kon worden gevonden zonder dat zij haar twee reeds met succes volbrachte studiejaren zou verliezen. Na het academiejaar 2014-2015 heeft verzoekers dochter gedurende twee jaar in de Verenigde Staten een *certificates program* gevolgd. Voor deze twee jaar heeft verzoeker een ‘aanvullende vergoeding voor schoolkosten’ gevraagd en verkregen.

Dezelfde dag vraagt hij ook de terugbetaling van de inschrijvingskosten, de logementskosten en de kosten voor het dagelijks vervoer van zijn zoon voor een totale som van 5.618,70 euro, eveneens als buitengewone kosten voor onderwijs. Volgens verzoeker kon zijn zoon in de Verenigde Staten geen bachelor aanvangen omdat de duur daarvan in de Verenigde Staten vier jaar bedraagt, terwijl de dienststopdracht van verzoeker slechts drie jaar bedroeg. Bovendien is er de financiële meerkost die verbonden is aan studeren aan de Amerikaanse universiteiten.

3.3. Op 11 mei 2017 antwoordt het ASE 165 dat er geen gevolg kan worden gegeven aan verzoekers aanvragen omdat de kosten voor universitair onderwijs enkel door Defensie in aanmerking kunnen worden genomen indien het kind onderwijs volgt in het land waar de militair in dienst is.

3.4. Op 15 mei 2017 wijst verzoeker het ASE 165 erop dat het gaat om een terugbetaling van buitengewone kosten. Hij vraagt eveneens om een officieel antwoord, indien zijn aanvragen zouden worden geweigerd.

3.5. Op 16 mei 2017 geeft de majoor militair administrateur het volgende officiële antwoord:

“Geert,
Zoals de medewerkers van de ASE 165 je al hebben duidelijk gemaakt, voorziet de militaire regelgeving enkel een (beperkte) terugbetaling van schoolkosten voor hoger onderwijs indien dit onderwijs wordt verstrekt in het land waar de militair in dienst is. Voor hoger onderwijs dat aan jouw kinderen werd verstrekt in België, terwijl jij in vaste dienst in het buitenland verbleef, is geen terugbetaling voorzien.

In België bestaat er leerplicht tot 18 jaar. Voor het lager en middelbaar onderwijs komt Defensie tussen in de schoolkosten in het buitenland en voor internaatkosten in België. Daarna behouden de kinderen het ‘recht’ om hoger onderwijs te volgen. Jij kiest ervoor om je kinderen de kans te geven om hoger onderwijs te volgen in België. Het gaat hier om een persoonlijke keuze waarvoor Defensie niet moet opdraaien.

Jij beroept je op het ‘buitengewoon karakter’ van de onderwijskosten om deze terug te vorderen van Defensie. Ik zie niet echt in wat er zo buitengewoon is aan deze kosten en waarom jouw verblijf in het buitenland ‘buitengewone kosten’ genereert. Zouden ze niet even hoog geweest zijn indien je in België was verbleven? Volgens mij betaal jij niet meer aan hogere studiekosten dan om het even welke militair die in dezelfde omstandigheden in België zijn kinderen hoger onderwijs wil laten genieten. Ook ik heb 2 kinderen die hogere studies volgen en ook ik betaal voor beiden inschrijvingsgeld, een kot en een Buzzy pass.

Volgens de militaire regelgeving kunnen buitengewone schoolkosten door Dir Gen HR worden toegekend indien de onderwijskosten voor lager en middelbaar onderwijs de gewone schoolkosten overstijgen. Een voorwaarde hiervoor is dat er sprake moet zijn van gewone schoolkosten. In het geval van hoger onderwijs in België is er geen terugbetaling voorzien, dus kan er ook geen sprake zijn van buitengewone kosten.

De individuele pecuniaire rechten worden bepaald door HRA-R/Pec [...]. Indien je vragen hebt over de bestaansreden van bepaalde regels, kan je je tot hem wenden.”

3.6. Op 26 juni 2017 tekent verzoeker beroep aan tegen de beslissing van de majoor militair administrateur.

3.7. Op 11 oktober 2017 beslist de chef van de divisie Administratieve Expertise:

“Onderwerp: Betwisting weigering buitengewone/aanvullende vergoeding voor kosten hoger onderwijs in België tijdens de vaste dienst in het buitenland.

Ref: 1. BIP-A-103

2. BIP-V-023

3. BIP-A-105

4. DGHR-SPS-INDVER-001

5. Nota van 26 Jun 2017

1. Synthese: vaste dienst buitenland, buitengewone kosten onderwijs, antwoord HRA-R/Pec.

2. Voor de twee studiejaren die uw dochter in de VS gevolgd heeft, kende Defensie U op basis van Ref 2, Art 12bis het forfaitaire bedrag toe.

3. Met de nota in Ref 5 werd de weigering voor een buitengewone/aanvullende vergoeding voor kosten hoger onderwijs in

België tijdens de vaste dienst in het buitenland betwist.

4. Ref 2, Art. 12bis stelt dat ‘een aanvullende vergoeding voor schoolkosten toegekend wordt aan de weddetrekkende militair met vaste dienst in het buitenland die tenminste één kind ten laste heeft waarvoor hij kinderbijslag ontvangt en aan wie hoger onderwijs wordt verstrekt in het land waar de militair in dienst is’. De reglementaire basis waarop de aanvraag werd geweigerd is correct.

5. Ref 1, Art. 3, § 1, 4° stelt dat de Minister (gedelegeerd naar DGHR en HRA) de terugbetaling kan toestaan van buitengewone kosten opgelopen voor het onderwijs van kinderen van militairen gedurende een dienstperiode in het buitenland en dat deze maximum 4000 EUR per schooljaar en per kind kunnen bedragen (Ref 1, Art. 3, § 2, eerste lid, 2°, b)).

6. De terugbetaling van de buitengewone kosten worden voor zover een gemotiveerde aanvraag ingediend werd met een verantwoording van de vermelde kosten op basis van bewijskrachtige documenten (Ref 1, Art. 4). In Ref 5 ontbreken de bewijskrachtige documenten.

7. Echter, het buitengewoon karakter van de kosten is nochtans op zich niet voldoende om de terugbetaling ervan toe te laten. De kosten moeten bovendien een gebiedend, onvermijdelijk, of onvoorzien karakter hebben (d.w.z. dat de Mil geen enkele ‘redelijke’ mogelijkheid had deze kosten niet op te lopen). De aanduiding voor een functie in vaste dienst in het buitenland gebeurt steeds in onderling overleg tussen DGHR en de betrokken militair. De keuze om in te gaan op een aanbod gebeurt op basis van een Mod B en is op vrijwillige basis. Uw aanduiding was het gevolg van uw Mod B 13-00354483 van 23 Jul 2013. Het onderwijs van de kinderen is een parameter die in ogenschouw genomen dient te worden bij de beslissing om een functie in het buitenland te vervullen. Deze keuze werd, zoals in Ref 5 naar voren komt, op een beredeneerde wijze genomen. Bijgevolg, kan gesteld worden dat de kosten niet een gebiedend, onvermijdelijk, of onvoorzien konden zijn.

8. In conclusie bevestig ik de beslissing die de verschillende diensten genomen hebben en kan ik de buitengewone kosten voor het onderwijs van uw twee kinderen niet aanvaarden.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de verwerende partij

4. De verwerende partij werpt op dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van het annulatieberoep aangezien het betrekking heeft op de erkenning van een subjectief recht van financiële aard. Volgens de

verwerende partij is de regelgeving inzake de terugbetaling van buitengewone kosten wel vatbaar voor interpretatie maar niet voor appreciatie en wordt met de bestreden beslissing louter het bestaan van een in de toepasselijke regelgeving vervat subjectief recht vastgesteld, zodat het slechts een declaratieve beslissing betreft.

5. In haar laatste memorie volhardt de verwerende partij in de stelling dat de bestreden beslissing niet méér inhoudt dan een loutere toepassing op een concreet geval van wettelijk vastgestelde voorwaarden aangaande het “buitengewoon” karakter van de gemaakte kosten. Zij argumenteert dat overeenkomstig artikel 10*ter*, § 3, van de wet van 20 mei 1994 ‘houdende de geldelijke rechten van de militairen’ (hierna: de wet van 20 mei 1994) onder “buitengewone kosten” moeten worden verstaan de “onafwendbare kosten die de militair oploopt bij de uitvoering van zijn opdracht, waarvoor géén specifieke vergoedingsregeling bestaat”. Aldus heeft de wetgever in twee voorwaarden voorzien, namelijk dat de kosten onafwendbaar moeten zijn en dat er geen andere specifieke vergoedingsregeling voor deze kosten bestaat. Voorts heeft de wetgever ook omschreven voor welke kosten een terugbetaling mogelijk is, welke de omvang van de bedragen is en de spilindex. Volgens de verwerende partij kon zij derhalve enkel nagaan of verzoeker deze voorwaarden al dan niet vervulde. Wat betreft de toetsing van de onafwendbaarheid van de kosten, diende zij wel de bepalingen van het geldelijk statuut van militairen te interpreteren, maar dat belet volgens haar niet dat haar bevoegdheid volkomen gebonden is. Hoewel artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994 en artikel 3 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 ‘betreffende de terugbetaling van bepaalde buitengewone kosten opgelopen door de militair’ (hierna: het koninklijk besluit van 27 april 2007) bepalen dat de terugbetaling “kan” worden toegelaten, ziet de verwerende partij niet in op welke grond zij de terugbetaling nog zou kunnen weigeren wanneer de gemaakte kosten daadwerkelijk “onafwendbaar” zijn en er geen andere vergoedingsregeling voor bestaat. Zij meent dat de wetgever hier geen appreciatiemarge aan de overheid heeft toegestaan. Dat aan verzoeker met toepassing van artikel 5 van het ministerieel besluit van 28 april 2007 ‘tot

uitvoering van het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende de terugbetaling van bepaalde buitengewone kosten opgelopen door de militair' (hierna: het ministerieel besluit van 28 april 2007) werd gevraagd om in het verzoek tot terugbetaling uiteen te zetten waarom de aanvraag *in concreto* voldoet aan de wettelijk vastgestelde voorwaarden, kan volgens de verwerende partij geen indicatie vormen van een vrijheid die zij zou hebben gehad bij de beoordeling van de aanvraag.

Beoordeling

6.1. Uit de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft, en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een – in dit geval niet bestaande – toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

Het bestaan van een subjectief recht veronderstelt dat de eiser zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan die partij belang heeft. Een partij kan zich ten aanzien van de administratieve overheid enkel op een dergelijk recht beroepen, als de bevoegdheid van die overheid volledig gebonden is (Cass. 9 december 2016, C.16.0057.N).

6.2. Krachtens artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden.

Die bevoegdheid wordt bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring (Cass. 8 september 2016, C.11.0455.F en C.11.0457.F).

7.1. Het voorliggende beroep tot nietigverklaring heeft betrekking op de terugbetaling van buitengewone kosten voor het onderwijs van de kinderen van de militair naar aanleiding van een dienstperiode in het buitenland.

7.2.1. De terugbetaling van dergelijke kosten wordt geregeld in artikel 10ter van de wet van 20 mei 1994 dat als volgt luidt:

“§ 1. De Koning kan de Minister van Landsverdediging toelaten buitengewone kosten die de militair oploopt naar aanleiding van een dienstreis, een dienstperiode in het buitenland en een mutatie terug te betalen volgens de nadere regels die Hij bepaalt.

§ 2. Hij kan de Minister van Landsverdediging eveneens toelaten, om de in § 1 bedoelde bevoegdheid op herroepelijke wijze en onder diens verantwoordelijkheid en toezicht, ten belope van een door de Koning te bepalen bedrag, over te dragen aan de militaire en burgerlijke overheden die Hij bepaalt.

De militaire en burgerlijke overheden bedoeld in het eerste lid moeten bekleed zijn met de bevoegdheden van :

[...]

2° hetzij sectie- of divisiechef binnen een algemene directie of een stafdepartement;

[...]

§ 3. Onder buitengewone kosten worden onafwendbare kosten verstaan, die de militair oploopt bij de uitvoering van zijn opdracht, waarvoor géén specifieke vergoedingsregeling bestaat, en die betrekking hebben op :

[...]

2° hetzij, onderwijs voor de kinderen naar aanleiding van een dienstperiode in het buitenland;

[...]

§ 4. Het bedrag dat de Koning bepaalt in toepassing van § 2, eerste lid, mag niet hoger zijn dan 1.500 euro, tenzij in het specifieke geval van de buitengewone kosten voor onderwijs van de kinderen tijdens een dienstperiode in het buitenland, waar het niet hoger mag zijn dan 4.000 euro.

[...]

7.2.2. Bij artikel 3 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 heeft de koning de minister van Defensie de toelating verleend om die kosten terug te

betalen:

“§ 1. De minister van Defensie kan de terugbetaling toelaten van :

[...]

4° de buitengewone kosten opgelopen voor het onderwijs van de kinderen van de militair gedurende een dienstperiode in het buitenland;

[...]

§ 2. De minister van Defensie kan, op herroepelijke wijze en onder zijn eigen verantwoordelijkheid en toezicht, de bevoegdheid bedoeld in § 1 overdragen aan de volgende overheden :

[...]

2° de directeur-generaal human resources :

[...]

b) voor de buitengewone kosten bedoeld in § 1, 4°, ten belope van een maximumbedrag van 4.000 EUR per schooljaar en per kind;

[...]

Voor de uitvoering van de bevoegdheden bedoeld in het eerste lid, 2°, kan de minister van Defensie de directeur-generaal human resources toelaten opdracht van handtekening te verlenen aan een sectiechef van zijn algemene directie.”

Artikel 4 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 luidt:

“De terugbetaling van de buitengewone kosten bedoeld in dit besluit kan toegestaan worden voor zover een gemotiveerde aanvraag ingediend werd door de betrokken militair en de erin vermelde kosten behoorlijk verantwoord zijn en ondersteund met bewijskrachtige documenten.”

7.2.3. Bij artikel 4, § 2, van het ministerieel besluit van 28 april 2007 heeft de minister van Defensie aan de directeur-generaal *human resources* de toelating verleend om de buitengewone kosten opgelopen voor het onderwijs van de kinderen van de militair gedurende een dienstperiode in het buitenland terug te betalen:

“In toepassing van artikel 3, § 2, eerste lid, 2°, b), van het koninklijk besluit, kan de directeur-generaal human resources, binnen de grenzen bepaald in het koninklijk besluit, de terugbetaling toelaten van de buitengewone kosten opgelopen voor het onderwijs van de kinderen van de militair gedurende een dienstperiode in het buitenland.”

Artikel 5, § 1, van het voornoemde ministerieel besluit bepaalt:

“Iedere toelating tot terugbetaling van uitzonderlijke kosten gegeven door een overheid bedoeld in dit besluit moet gerechtvaardigd en formeel in opportuniteit gemotiveerd worden en kan alleen genomen worden in toepassing van reglementaire richtlijnen.”

8. Uit het voorgaande blijkt dat de directeur-generaal *human resources* de terugbetaling kan toelaten van de buitengewone kosten opgelopen voor het onderwijs van de kinderen van de militair gedurende een dienstperiode in het buitenland. Overeenkomstig artikel 10ter, § 3, van de wet van 20 mei 1994 worden onder ‘buitengewone kosten’ “onafwendbare kosten verstaan, die de militair oploopt bij de uitvoering van zijn opdracht, waarvoor géén specifieke vergoedingsregeling bestaat”. De vraag of verzoekers aanvraag tot terugbetaling van de buitengewone kosten voor het onderwijs van zijn kinderen naar aanleiding van zijn dienstperiode in het buitenland al dan niet kan worden toegestaan, vergt dan ook een appreciatie door de directeur-generaal *human resources* of die kosten al dan niet een buitengewoon karakter hebben, meer bepaald of ze al dan niet onafwendbaar waren. De noodzaak van een dergelijke appreciatie impliceert dat de directeur-generaal *human resources* bij een beslissing hieromtrent zich niet louter beperkt tot de vaststelling dat verzoeker al dan niet voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden waardoor hij zich al dan niet kan beroepen op een recht op terugbetaling, maar dat de directeur-generaal *human resources* daarentegen over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt. Dit blijkt ook uit artikel 5 van het ministerieel besluit van 28 april 2007 waarin wordt bepaald dat een toelating tot terugbetaling “in opportuniteit” moet worden gemotiveerd.

Het voorliggende beroep heeft dan ook geen betrekking op de erkenning van een subjectief recht.

9. Uit wat voorafgaat volgt dat de Raad van State bevoegd is om van het beroep kennis te nemen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

10. Het eerste middel is genomen uit de schending van artikel 10ter, § 1, en § 3, 2°, van de wet van 20 mei 1994, van de artikelen 3, § 1, 4°, en 4 van het koninklijk besluit van 27 april 2007, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringwet), en van de materiëlemotiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Verzoeker voert aan dat uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de weigering tot terugbetaling voornamelijk is gesteund op artikel 12bis, § 1, van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 ‘genomen ter uitvoering van het koninklijk besluit van 15 januari 1962 tot vaststelling van het vergoedingsstelsel toepasselijk op de militairen die dienstreizen volbrengen’ (hierna: het ministerieel besluit van 3 februari 1975) en op een veel te strenge interpretatie van het begrip ‘onafwendbare kosten’ bedoeld in artikel 10ter, § 3, van de wet van 20 mei 1994.

Verzoeker stelt evenwel te hebben voldaan aan alle eisen voor een terugbetaling die worden gesteld door artikel 10ter, § 1, en § 3, 2°, van de wet van 20 mei 1994 en de artikelen 3, § 1, 4°, en 4 van het koninklijk besluit van 27 april 2007. Vooreerst betreft zijn aanvraag kosten die zijn opgelopen voor het onderwijs van de kinderen. Verzoeker merkt daarbij op dat noch de wet van 20 mei 1994, noch het koninklijk besluit van 27 april 2007, bepaalt dat de studies van de kinderen moeten plaatsvinden in het buitenland om op een terugbetaling aanspraak te kunnen maken. Ten tweede betreft de aanvraag kosten die zijn opgelopen naar aanleiding van een dienstperiode in het buitenland. Ten derde

geldt voor de kosten ook geen andere terugbetalingsregeling en ten vierde heeft hij uitvoerig uiteengezet waarom de kosten onafwendbaar zijn. Meer nog, hij heeft zelfs uiteengezet hoe hij steeds voor de meest logische en meest spaarzame oplossing voor de overheid heeft gekozen en anders dan in de bestreden beslissing wordt gesteld, werden bij de aanvraag alle nodige bewijskrachtige documenten gevoegd.

Verzoeker doet voorts gelden dat de motivering van de bestreden beslissing in alle redelijkheid niet als een afdoende motivering kan worden aangemerkt, aangezien de beslissing niet getuigt van een zorgvuldig onderzoek. Hij heeft immers afdoende uitgelegd waarom hij naar aanleiding van zijn affectatie in het buitenland kosten heeft moeten maken voor de studies van zijn twee kinderen in België.

De strenge interpretatie van het begrip ‘onafwendbare kosten’, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de kosten niet onafwendbaar zijn omdat verzoeker vrijwillig een opdracht in het buitenland heeft aanvaard en daarbij rekening had moeten houden met het onderwijs van de kinderen, terwijl hij deze opdracht ook had kunnen weigeren of niet ervoor kandideren, strookt volgens verzoeker ook niet met de *ratio legis* van de wet van 20 mei 1994 die bestaat in het zoveel mogelijk faciliteren van beroepsmilitairen om hun taken uit te oefenen. Dat de wetgever daarvoor heeft geopteerd, blijkt volgens verzoeker onder meer uit artikel 10bis, § 3, 5°, van de wet van 20 mei 1994 waarin wordt bepaald dat de militair een voorschot op vergoedingen kan krijgen voor kosten gebonden aan het onderwijs van de kinderen die voortvloeien uit de affectaties van de militair. Verzoeker stelt dat voornoemd artikel 10bis over dezelfde kosten gaat als artikel 10ter, zodat beide bepalingen in samenhang moeten worden gelezen. Dit blijkt, aldus verzoeker, ook uit de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de terugbetaling van bepaalde buitengewone kosten opgelopen door de militair’ en over het ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het koninklijk besluit betreffende de terugbetaling van bepaalde buitengewone kosten opgelopen door

de militair'. Verzoeker merkt op dat om voorschotten te verkrijgen voor kosten voor het onderwijs van kinderen het evenmin van belang is of het onderwijs of de affectatie van de militair plaatsvindt in binnen- of buitenland. Voorts verwijst verzoeker ook naar het antwoord op een parlementaire vraag over de vergoedingen voor militairen met vaste dienst in het buitenland waaruit blijkt dat er sedert april 2013 vergoedingen mogelijk zijn voor de verkenningsreis door de partner van de militair in voorbereiding van de vaste dienstperiode en voor de crèchekosten in het buitenland (*Vr. en Antw. Kamer 2011-2012, nr. 55, 257*). Ook hieruit blijkt, zo stelt verzoeker, dat de reglementen zeer ruim worden geïnterpreteerd. Verzoeker wijst er ook op dat een weigering van een buitenlandse opdracht schadelijk zou zijn voor het verdere verloop van zijn carrière, zeker nu hij zich reeds omwille van zijn hoge rang en ruime ervaring in een bijzondere positie van verantwoordelijkheid bevindt. Bovendien betrof het *in casu* de functie van *senior national representative* (SNR), waarbij juist zijn kwaliteiten, rang en ervaring werden gezocht. In die zin waren de kosten voor het onderwijs van kinderen volgens verzoeker onafwendbaar, aangezien het *de facto* geen optie was om de buitenlandse dienst te weigeren. Volgens verzoeker kan de onafwendbaarheid van kosten nooit geïnterpreteerd worden ten nadele van de organisatie van de dienst of ten nadele van de individuele carrière van de militair.

Ten slotte betoogt verzoeker dat zijn situatie ook niet vergeleken dient te worden met andere militairen in België, maar met militairen die in het buitenland dienen en waarvan de kinderen in het buitenland studeren, of kinderopvang of kleuteronderwijs genieten. In die zin acht verzoeker de motivering van de beslissing van de majoor militair administrateur van 16 mei 2017, waarbij er wordt vergeleken met andere militairen in België, en die volgens verzoeker impliciet wordt hernomen in de thans bestreden beslissing, niet relevant.

Verzoeker besluit dat de aangehaalde bepalingen en beginselen zijn geschonden doordat de motivering van de bestreden beslissing niet correct is, niet relevant is waar wordt verwezen “naar de situatie van de beslissingnemer of

militairen gestationeerd in België”, niet strookt met het dossier aangezien hij op omstandige wijze zijn situatie heeft toegelicht en gestaafd met bewijskrachtige stukken, en ten slotte ook onredelijk is in zoverre deze erop zou neerkomen dat de militaire overheid haar beroepsmilitairen met specifieke kwalificaties ertoe zou aanzetten om buitenlandse opdrachten te weigeren om puur financiële redenen.

11. In zijn memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat, aangezien de verwerende partij in de memorie van antwoord erkent dat op basis van artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994 een aanvraag kan worden ingediend voor de terugbetaling van buitengewone kosten voor het onderwijs van zijn kinderen, verstrekt in België, tijdens de dienstperiode in het buitenland en voorts verklaart dat artikel 12*bis* van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 niet is gesteund op artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994, moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissing faalt naar recht in de mate dat bij de bespreking van artikel 12*bis* van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 wordt overwogen dat de reglementaire basis waarop de aanvraag werd geweigerd, correct is. Aangezien artikel 12*bis* van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 geen uitvoering betreft van artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994, kan deze bepaling evenmin de correcte rechtsgrond vormen voor de bestreden beslissing aangezien de aanvraag tot terugbetaling gesteund was op artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994.

Verzoeker benadrukt ook dat hij in zijn aanvraag en diverse nota's uitvoerig de bijzondere omstandigheden heeft uiteengezet die de terugbetaling van de buitengewone kosten verantwoorden en onderbouwen. In de bestreden beslissing wordt aan die bijzondere omstandigheden echter geen aandacht besteed, hetgeen niet getuigt van een zorgvuldig onderzoek. Bovendien werden, in tegenstelling tot wat de verwerende partij stelt, alle nodige bewijskrachtige documenten bij de aanvraag gevoegd. Verzoeker merkt op dat de verwerende partij tot op heden in gebreke blijft om concreet te verduidelijken welke bewijskrachtige documenten nog bij de aanvraag moesten worden

gevoegd.

Voorts stelt verzoeker dat in de bestreden beslissing wordt erkend dat de betrokken kosten een buitengewoon karakter hebben aangezien wordt overwogen dat “de buitengewone kosten voor het onderwijs van uw twee kinderen” niet kunnen worden aanvaard. Het buitengewoon karakter van de kosten kan volgens verzoeker dan ook niet ernstig worden betwist. In de mate dat vervolgens wordt overwogen dat de kosten niet onafwendbaar zijn, steunt dit volgens verzoeker op een veel te strenge interpretatie van het begrip ‘onafwendbare kosten’ zoals bedoeld in artikel 10*ter*, § 3, van de wet van 20 mei 1994. De motivering dat de buitenlandse missie een vrije keuze betreft en daarom onmogelijk voor onafwendbare kosten kan zorgen, is onredelijk en bovendien veel te summier. Verzoeker merkt in dat verband ook op dat er enige druk op hem werd gezet om zijn kandidatuur te stellen voor de betrokken buitenlandse missie. Bovendien was er ook geen sprake van enige vrije keuze voor zijn kinderen om deze of gene opleiding aan te vatten in het buitenland of in België, waardoor de gemaakte kosten onafwendbaar zijn. Verzoeker bekritiseert ook de overweging dat het onderwijs van de kinderen een parameter zou zijn die in aanmerking moet worden genomen bij de vrijwillige keuze voor een buitenlandse missie. Hij stelt dat dit strijdig is met de interne richtlijnen van de verwerende partij. In BIP-V-021 wordt immers bepaald dat indien de aanvullende vergoeding voor schoolkosten aangevraagd op grond van artikel 10*bis* van de wet van 20 mei 1994 ontoereikend zou zijn, een dossier buitengewone kosten kan worden ingediend en dit zelfs vóór, dan wel bij aanvang van het schooljaar. Aldus wordt uitdrukkelijk bevestigd dat bepaalde onderwijskosten die op voorhand zijn gekend, gekwalificeerd kunnen worden als onafwendbaar in de zin van artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994. Bovendien is het niet redelijk en niet ernstig dat van verzoeker zou worden verwacht dat hij alle vereiste informatie omtrent het onderwijs van de kinderen zou verzamelen op een uiterst beperkte tijdsperiode en vooraleer hij zou instemmen met de buitenlandse dienstbetrekking. Zijn aanduiding gebeurde in januari 2014 en pas na een voorbezoek in maart 2014 bleek dat het schooldossier voor hoger onderwijs van de kinderen onmogelijk in

die korte tijdspanne in orde kon worden gebracht.

12. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat de bestreden beslissing behept is met meerdere onwettigheden.

Zo steunt de bestreden beslissing vooreerst op een verkeerde rechtsgrond. Niet artikel 12*bis* van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 is immers de rechtsgrondslag op basis waarvan de aanvraag tot terugbetaling van de buitengewone kosten kon worden geweigerd, maar wel artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994, waarvan in de bestreden beslissing echter nergens melding wordt gemaakt. Door die foutieve vermelding werden niet alleen verzoekers rechten van verdediging geschaad, de foutieve rechtsgrond was ook determinerend voor de administratieve procedure die werd doorlopen en voor het bepalen van het bevoegde orgaan en eventuele beroepsinstanties. Bovendien werd in hoofde van verzoeker verwarring gecreëerd. Zo blijkt uit het bezwaarschrift van 26 juni 2017 dat verzoeker het ter vrijwaring van zijn belangen ook nodig vond om verweer te voeren met betrekking tot de regels inzake de vergoeding van onderwijskosten voor kinderen van militairen met vaste dienst in het buitenland, zoals bedoeld in artikel 12*bis* van het ministerieel besluit van 3 februari 1975.

Voorts wordt, aldus verzoeker, in de bestreden beslissing ten onrechte overwogen dat de aanvraag tot terugbetaling van de buitengewone kosten ook moet worden geweigerd omdat niet de vereiste stavingsstukken werden toegevoegd. Verzoeker benadrukt dat hij wel alle bewijskrachtige documenten bij de aanvraag heeft gevoegd. Zo werd voor alle buitengewone kosten waarvan terugbetaling werd gevraagd een betalingsbewijs of overzicht bijgevoegd overeenkomstig nota DGHR-SPS-INDVER-001.

De bestreden beslissing gaat volgens verzoeker ook uit van een veel te strenge en onwettige interpretatie van het begrip ‘onafwendbare kosten’. Verzoeker stelt uitvoerig te hebben aangetoond dat de bewuste kosten het vereiste

buitengewone karakter vertonen en dat dit ook wordt bevestigd in de bestreden beslissing. Gezien die uitdrukkelijke erkenning van het buitengewone karakter van de kosten ziet verzoeker niet in op basis van welke motieven zijn aanvraag tot terugbetaling werd geweigerd. Er is immers voldaan aan de twee voorwaarden voor terugbetaling, namelijk dat de kosten onafwendbaar zijn en dat er geen andere vergoedingsregeling voor de kosten bestaat. In de mate dat de verwerende partij overweegt dat de kosten voorts ook onvoorzienbaar moeten zijn, voegt zij volgens verzoeker een voorwaarde toe aan de regelgeving. Verzoeker argumenteert daaromtrent dat ‘onafwendbaar’ en ‘onvoorzienbaar’ twee geheel verschillende begrippen zijn. Terwijl ‘onafwendbaarheid’ betrekking heeft op de redelijke mogelijkheid om de betreffende kosten te vermijden, heeft ‘onvoorzienbaarheid’ geen betrekking op het vermijdbare karakter van de kosten maar op de mogelijkheid om die kosten te kunnen voorspellen. Door nu te stellen dat de terugbetaling wordt geweigerd omdat verzoeker op vrijwillige basis de functie in het buitenland heeft opgenomen waarbij hij maar rekening had moeten houden met de gevolgen hiervan voor het onderwijs van zijn kinderen, blijkt dat de verwerende partij heeft onderzocht of verzoeker in de mogelijkheid was de kosten te voorspellen, eerder dan of verzoeker al het redelijke heeft gedaan om de kosten te vermijden. Op die manier geeft de verwerende partij een ongeoorloofde invulling aan artikel 10^{ter}, § 3, van de wet van 20 mei 1994 en schendt zij de motiveringsplicht. Verzoeker is van oordeel dat de kosten waarvan hij de terugbetaling heeft gevraagd, bovendien zowel onafwendbaar als onvoorzienbaar zijn. Dienaangaande doet hij gelden dat er in zijn situatie geen sprake was van enige vrije keuze voor zijn kinderen om deze of gene opleiding aan te vatten in het buitenland of in België en dat hij bij de keuzes die hij heeft gemaakt steeds heeft geopteerd voor de economisch meest logische en meest spaarzame oplossing, met dien verstande dat de kosten die aan deze oplossing waren verbonden in redelijkheid niet te vermijden waren. Dit geldt des te meer nu de keuze om de buitenlandse betrekking op te nemen veel minder vrijwillig was dan de verwerende partij laat uitschijnen. Reeds in 2012 werd hij immers herhaaldelijk gecontacteerd om zich kandidaat te stellen voor de functie van SNR te Dayton, hetgeen hij om familiale redenen niet heeft gedaan. In 2013 was er

opnieuw geen kandidaat voor de functie van SNR te Dayton. Verzoeker had zich kandidaat gesteld voor een functie te Ramstein. Pas na het afsluiten van de kandidaatstellingen heeft hij zich, na herhaaldelijk aandringen van functionele oversten, kandidaat gesteld voor de functie van SNR te Dayton. Overigens is het al dan niet vrijwillig kandideren *in casu* irrelevant omdat de verwerende partij bij gebrek aan een kandidaat ook kon overgaan tot een aanwijzing van ambtswege. Voorts was ook de invloed die de buitenlandse betrekking zou hebben op het onderwijstraject en de onderwijskosten van zijn kinderen onvoorzienbaar. Van verzoeker vereisen dat hij alle nodige informatie, onder meer met betrekking tot de mogelijkheid van passende en aansluitende opleidingen voor de kinderen en de kostprijs van de opleidingen, had kunnen verzamelen vooraleer hij zou instemmen met de buitenlandse betrekking is niet redelijk en ernstig.

Beoordeling

13.1. Verzoeker beoogt een terugbetaling van ‘buitengewone kosten opgelopen voor het onderwijs van de kinderen van de militair gedurende een dienstperiode in het buitenland’ die onderscheiden moet worden van de ‘aanvullende vergoeding voor schoolkosten’.

De aanvullende vergoeding voor schoolkosten is een specifieke vergoedingsregeling. Ze wordt toegekend met toepassing van artikel 12*bis* van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 dat bepaalt dat “een aanvullende vergoeding voor schoolkosten wordt toegekend aan de weddetrekkende militair met vaste dienst in het buitenland die tenminste één kind ten laste heeft waarvoor hij kinderbijslag ontvangt en aan wie hoger onderwijs wordt verstrekt in het land waar de militair in dienst is”. De rechtsgrond voor artikel 12*bis* is te vinden in artikel 5, § 2, 2°, van het koninklijk besluit van 15 januari 1962 ‘tot vaststelling van het vergoedingsstelsel toepasselijk op de militairen die dienstreizen volbrengen in het buitenland’ (hierna: het koninklijk besluit van 15 januari 1962), naar luid waarvan de minister van Defensie, op gunstig advies van de inspecteur van financiën, de bedragen en de toekenningsmodaliteiten bepaalt van de in § 1,

2°, voorziene toeslagen, inzonderheid met inachtneming van de lasten en de behoeften van familiale aard die kunnen oprijzen wegens het feit dat de militair ertoe gehouden is in het buitenland te verblijven. Artikel 5, § 2, 2°, van het koninklijk besluit van 15 januari 1962 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 10bis, § 1, eerste lid, *juncto* artikel 10bis, § 2, van de wet van 20 mei 1994. Artikel 10bis, § 1, eerste lid, en § 2, van deze wet luidt als volgt:

“Art. 10bis. § 1. Een vergoeding wordt toegekend aan de militair, die verplicht wordt werkelijke lasten te dragen die niet als normaal en inherent aan het ambt van militair kunnen worden beschouwd.

[...]

§ 2. De Koning bepaalt de bedragen en regelt de toekenning van de in § 1 bedoelde voordelen.

Hij mag evenwel de Minister van Landsverdediging belasten met het bepalen van de aanvullende maatregelen nodig voor de uitvoering van een door Hem vastgestelde regeling.”

Voor het verkrijgen van een ‘aanvullende vergoeding voor schoolkosten’ is onder meer vereist dat het hoger onderwijs wordt verstrekt in het land waar de militair in dienst is. Verzoeker heeft voor de twee jaar dat zijn dochter in de Verenigde Staten heeft gestudeerd met toepassing van artikel 12bis van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 een dergelijke aanvullende vergoeding voor schoolkosten gekregen.

13.2. Met zijn aanvragen van 1 mei 2017, waarop het voorliggende beroep betrekking heeft, heeft verzoeker om de terugbetaling gevraagd van de buitengewone kosten voor het onderwijs van zijn kinderen in België gedurende een dienstperiode in het buitenland.

De terugbetaling van buitengewone kosten, onder meer voor het onderwijs van de kinderen van de militair gedurende een dienstperiode in het buitenland, gebeurt met toepassing van artikel 10ter van de wet van 20 mei 1994 *juncto* het koninklijk besluit van 27 april 2007 *juncto* het ministerieel besluit van 28 april 2007. Met toepassing van artikel 4, § 2, van het ministerieel besluit van 28 april 2007 kan de directeur-generaal *human resources* de terugbetaling

toelaten van de buitengewone kosten opgelopen voor het onderwijs van de kinderen van de militair gedurende een dienstperiode in het buitenland. Overeenkomstig artikel 10*ter*, § 3, van de wet van 20 mei 1994 worden onder ‘buitengewone kosten’ “onafwendbare kosten verstaan, die de militair oploopt bij de uitvoering van zijn opdracht, waarvoor géén specifieke vergoedingsregeling bestaat”.

Uit het voorgaande blijkt alvast dat het standpunt van verzoeker dat artikel 10*bis* en artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994 over dezelfde kosten gaan en in samenhang moeten worden gelezen, onjuist is.

14.1. Verzoeker voert aan dat de bestreden beslissing gesteund is op artikel 12*bis*, § 1, van het ministerieel besluit van 3 februari 1975, terwijl niet die bepaling maar artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994 de correcte rechtsgrondslag is.

14.2. Verzoeker heeft zijn dubbele aanvraag van 1 mei 2017 voor de terugbetaling van de buitengewone kosten niet gericht tot de daarvoor bevoegde overheid. De dienst waaraan de aanvragen werden gericht, heeft deze inderdaad onterecht onderzocht als aanvragen voor een ‘aanvullende vergoeding voor schoolkosten’. Het is pas met het beroepschrift van 26 juni 2017 dat de aanvraag werd voorgelegd aan de bevoegde instantie, *in casu* de chef van de divisie Administratieve Expertise. Blijkens de motivering van de bestreden beslissing heeft deze chef de aanvraag wel onderzocht als een aanvraag voor de terugbetaling van buitengewone kosten opgelopen voor het onderwijs van de kinderen van de militair gedurende een dienstperiode in het buitenland. Hij blijkt immers de aanvraag te hebben verworpen omdat niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994, meer bepaald omdat de kosten niet het vereiste onafwendbaar karakter hebben. Uit de motivering blijkt dat dit het determinerende motief is waarop de bestreden beslissing is gesteund.

14.3. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt immers dat de chef de aanvraag heeft getoetst aan artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994 en dat hij vervolgens de aanvraag heeft verworpen omdat niet is voldaan aan de voorwaarde dat de kosten onafwendbaar moeten zijn. Anders dan verzoeker beweert, wordt in de bestreden beslissing niet het standpunt ingenomen dat de terugbetaling van buitengewone kosten voor onderwijs voor kinderen van militairen met vaste dienst in het buitenland afhankelijk is van de voorwaarde dat dit onderwijs in het buitenland werd gevolgd. Dit is ook logisch omdat dit juist een voorwaarde is bij de toepassing van artikel 12*bis* van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 voor het betalen van een aanvullende vergoeding voor schoolkosten, terwijl de aanvraag *in casu* werd getoetst aan artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994.

De verwijzing naar artikel 12*bis* van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 en de stelling dat “[d]e reglementaire basis waarop de aanvraag werd geweigerd [...] correct [is]” moeten worden gelezen binnen het geheel van de bestreden beslissing. In punt 2 van de bestreden beslissing wordt immers overwogen dat verzoeker voor de twee studiejaren die zijn dochter in de Verenigde Staten heeft gevolgd, met toepassing van artikel 12*bis* van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 een vergoeding heeft gekregen. In punt 3 van de bestreden beslissing wordt gesteld dat verzoeker het niet-toekennen van een dergelijke aanvullende vergoeding voor schoolkosten in de aan de bestreden beslissing voorafgaande beslissingen betwist met zijn beroepschrift van 26 juni 2017. Dit is ook juist, aangezien verzoeker in het beroepschrift daadwerkelijk ook een verweer voert met betrekking tot de regels inzake de vergoeding van onderwijskosten voor kinderen van militairen met vaste dienst in het buitenland zoals bedoeld in artikel 12*bis* van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 en zoals hij ook erkent in zijn laatste memorie. In punt 4 van de bestreden beslissing worden dan de voorwaarden besproken voor het toekennen van een aanvullende vergoeding voor schoolkosten – zo wordt aangestipt dat voor die vergoeding het hoger onderwijs moet worden verstrekt in het land waar de militair in dienst is – en er wordt vervolgens besloten dat de weigering om verzoeker een dergelijke

vergoeding toe te kennen en de rechtsgrond waarop die weigering is gesteund, terecht zijn.

14.4. Daarna echter wordt de aanvraag van verzoeker óók getoetst aan de voorwaarden van de wet van 20 mei 1994 (punten 5, 6 en 7 van de bestreden beslissing). Weliswaar wordt hierbij niet uitdrukkelijk melding gemaakt van artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994, maar die omissie heeft verzoeker geenszins geschaad daar hij er maar al te goed van op de hoogte is dat de weigering van de terugbetaling op die rechtsgrond is gesteund. In zijn verzoekschrift betoogt hij immers op omstandige wijze dat wel is voldaan aan alle eisen voor een terugbetaling die worden gesteld door artikel 10*ter*, § 1, en § 3, 2°, van de wet van 20 mei 1994 en de artikelen 3, § 1, 4°, en 4 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 en dat in de bestreden beslissing wordt uitgegaan van een te strenge interpretatie van het begrip ‘onafwendbare kosten’ zoals bedoeld in artikel 10*ter*, § 3, van de wet van 20 mei 1994. In die omstandigheden heeft het niet uitdrukkelijk vermelden van artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994 verzoeker niet geschaad en kan een schending van de motiveringsplicht of het zorgvuldigheidsbeginsel niet worden aangenomen. De rechten van verdediging zijn in dit geval niet van toepassing.

15. In een tweede grief klaagt verzoeker aan dat de verwerende partij zijn aanvraag en de door hem uiteengezette “buitengewone omstandigheden” niet zorgvuldig heeft onderzocht. De verwerende partij zou ook ten onrechte hebben overwogen dat niet de nodige bewijskrachtige documenten bij de aanvraag werden gevoegd.

Blijkens de motivering van de bestreden beslissing heeft de verwerende partij nagegaan of verzoekers aanvraag voldoet aan de voorwaarden die worden gesteld door artikel 10*ter*, § 1, en § 3, van de wet van 20 mei 1994 en de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 27 april 2007. De verwerende partij overweegt dat verzoeker vrijwillig zijn kandidatuur voor de betrekking in Dayton heeft gesteld en dat hij bij die beslissing rekening had moeten houden met

de gevolgen voor het onderwijs van zijn kinderen. Zij besluit dat de kosten niet “gebiedend, onvermijdelijk, of onvoorzien” zijn, met andere woorden dus niet onafwendbaar, waardoor de aanvraag tot terugbetaling dient te worden verworpen. Er valt niet in te zien welke andere “buitengewone omstandigheden” de verwerende partij daarbij nog had moeten onderzoeken. Anders dan verzoeker beweert, heeft de verwerende partij in de bestreden beslissing ook niet overwogen dat bij de aanvraag de nodige bewijskrachtige documenten ontbreken, in de zin dat geen documenten bij de aanvraag zijn gevoegd. Hoe dan ook is het geenszins de determinerende reden op grond waarvan de vraag tot terugbetaling wordt verworpen. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt immers onmiskenbaar dat de verwerende partij de aanvraag verwerpt omdat de kosten waarvan verzoeker de terugbetaling vordert niet onafwendbaar zouden zijn. Van een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht is geen sprake.

16. In een derde grief voert verzoeker aan dat de verwerende partij uitgaat van een te strenge en onredelijke interpretatie van het begrip ‘onafwendbare kosten’ en daarbij een voorwaarde toevoegt die niet in de wet is bepaald, namelijk dat de kosten onvoorzienbaar moeten zijn, wat betrekking heeft op de voorspelbaarheid van de kosten en niet op de mogelijkheid om de kosten niet op te lopen. Volgens verzoeker zijn de kosten waarvan hij de terugbetaling heeft gevraagd bovendien zowel onafwendbaar als onvoorzienbaar.

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij dat “[d]e kosten [...] een gebiedend, onvermijdelijk, of onvoorzien karakter [moeten] hebben (d.w.z. dat de Mil geen enkele ‘redelijke’ mogelijkheid had deze kosten niet op te lopen)”. Zij stelt dat het aanvaarden van de betrekking te Dayton het gevolg is van een vrijwillige en beredeneerde keuze van verzoeker en dat het onderwijs van de kinderen een parameter is die in ogenschouw dient te worden genomen bij de beslissing om een functie in het buitenland te vervullen. Zij besluit dat de kosten niet “gebiedend, onvermijdelijk, of onvoorzien” zijn, met andere woorden dat ze dus niet onafwendbaar zijn, waardoor de aanvraag tot

terugbetaling dient te worden verworpen.

Overeenkomstig artikel 10ter, § 1, van de wet van 20 mei 1994 kunnen enkel “buitengewone kosten” worden terugbetaald. Artikel 10ter, § 3, bepaalt dat onder ‘buitengewone kosten’ worden verstaan: “onafwendbare kosten [...] die de militair oploopt bij de uitvoering van zijn opdracht, waarvoor géén specifieke vergoedingsregeling bestaat.” Aldus worden aan de kosten twee voorwaarden gesteld opdat ze ‘buitengewoon’ zouden zijn: ze moeten onafwendbaar zijn en er mag geen (andere) specifieke vergoedingsregeling voor deze kosten bestaan.

Er wordt niet betwist dat er voor de kosten waarvan verzoeker *in casu* de terugbetaling vordert, geen andere specifieke vergoedingsregeling bestaat – zoals bijvoorbeeld de reeds besproken aanvullende vergoeding voor schoolkosten. De vraag is enkel of de kosten al dan niet onafwendbaar zijn. Het begrip onafwendbaar wordt in de wet van 20 mei 1994 niet gedefinieerd. Ook in de parlementaire voorbereiding wordt het begrip niet verduidelijkt. In die omstandigheden dient het begrip in zijn spraakgebruikelijke betekenis te worden begrepen. In het woordenboek Van Dale wordt onder onafwendbaar verstaan “niet tegen te houden” met synoniemen zoals “noodzakelijk, onherroepelijk, onontkoombaar, onvermijdelijk, zeker, onverbiddelijk”. Dit is nu ook precies de manier waarop de verwerende partij in de bestreden beslissing het begrip heeft geïnterpreteerd door te overwegen dat de kosten gebiedend, onvermijdelijk of onvoorzienbaar moeten zijn, hetgeen wil zeggen dat de militair geen enkele redelijke mogelijkheid had om deze kosten niet op te lopen. Dit is niets anders dan ervan uitgaan dat de kosten onafwendbaar zijn indien de militair de kosten redelijkerwijze niet had kunnen voorkomen. De verwerende partij overweegt vervolgens dat de beslissing om de betrekking in Dayton te aanvaarden het gevolg is van een vrijwillige en beredeneerde keuze in hoofde van verzoeker en dat verzoeker bij het maken van die keuze rekening had moeten houden met de gevolgen ervan voor het onderwijs van zijn kinderen. Zij gaat er aldus vanuit dat verzoeker de implicaties van die beslissing voor het onderwijs van zijn kinderen

en de daarmee gepaard gaande kosten kon zien aankomen en deze had kunnen voorkomen door niet voor de betrekking in Dayton te kandideren en deze te aanvaarden. Die redenering is niet strijdig met de wet van 20 mei 1994 en ze is, binnen de hiervóór vastgestelde beleidsvrijheid, niet onredelijk. In de mate dat verzoeker nog stelt dat de aanwijzing in Dayton niet zo vrijwillig was als de verwerende partij laat uitschijnen, moet worden vastgesteld dat het toch de keuze was van verzoeker om voor de functie te kandideren en deze te aanvaarden. Hij is immers niet van ambtswege aangewezen voor die functie. Dat die beslissing er kwam na herhaaldelijk aandringen van de verwerende partij doet daaraan geen afbreuk. Het is ook niet onredelijk dat de verwerende partij verwacht dat verzoeker, alvorens te kandideren voor een betrekking in het buitenland en die betrekking te aanvaarden, nagaat welke gevolgen dit zal hebben op het onderwijs van zijn kinderen en welke kosten daarmee gepaard zullen gaan. De verwerende partij kon dan ook op goede gronden oordelen dat de kosten niet onafwendbaar waren en dat de aanvraag voor terugbetaling diende te worden verworpen.

17. In zoverre verzoeker aanvoert dat zijn situatie niet vergeleken dient te worden met andere militairen in België, maar met militairen die in dienst zijn in het buitenland en waarvan de kinderen in het buitenland studeren, of kinderopvang of kleuteronderwijs genieten, moet worden vastgesteld dat in de bestreden beslissing een dergelijke vergelijking niet wordt gemaakt en dat voor zover een dergelijke vergelijking uit de aan de bestreden beslissing voorafgaande beslissingen in de bestreden beslissing impliciet zou worden hernomen, dit in elk geval niet het determinerende motief is waarop de bestreden beslissing is gesteund.

18. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

19. In het tweede middel voert verzoeker de schending aan van artikel 182 van de Grondwet, van artikel 10*ter*, § 1, en § 3, 2°, van de wet van 20 mei 1994, van artikel 3, § 1, 4°, van het koninklijk besluit van 27 april 2007, van het verbod van machtsoverschrijding, van artikel 3 van de formelemotiveringswet en van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Verzoeker betoogt dat overeenkomstig artikel 182 van de Grondwet de bevoegdheid inzake de regeling van de rechten en verplichtingen van de militairen aan de federale wetgever werd toegewezen, die de essentiële elementen ervan moet regelen. Een deel van die bevoegdheid kan weliswaar aan de koning worden gedelegeerd, maar slechts voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd. Volgens verzoeker is dit *in casu* niet het geval. Hij argumenteert dat uit de lezing van de artikelen 10*bis* en 10*ter* van de wet van 20 mei 1994 blijkt dat de betaling van (voorschotten voor) onderwijskosten en de terugbetaling van buitengewone kosten verbonden aan het onderwijs van de kinderen naar aanleiding van een dienstperiode van een militair in het buitenland mogelijk zijn, waarbij de wetgever geen enkel onderscheid heeft gemaakt tussen onderwijs in het buitenland of in België. Overeenkomstig artikel 12*bis* van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 wordt echter enkel een vergoeding toegekend voor zover het onderwijs wordt verstrekt in het land waar de militair in dienst is. Het voornoemde ministerieel besluit voegt aldus een extra voorwaarde toe aan hetgeen de wetgever inzake een terugbetaling heeft bepaald, hetgeen een schending vormt van de wet van 20 mei 1994 en dienvolgens van artikel 182 van de Grondwet. Met toepassing van artikel 159 van de Grondwet dient het ministerieel besluit van 3 februari 1975 buiten toepassing te worden gelaten. De

bestreden beslissing, die integraal is gesteund op het onwettig ministerieel besluit van 3 februari 1975, dient vervolgens te worden vernietigd. De motivering van de bestreden beslissing faalt dan ook in rechte, aangezien louter wordt gesteund op het ministerieel besluit van 3 februari 1975, dat echter manifest strijdig is met de wet van 20 mei 1994 en een interpretatie van die wet hanteert die niet strookt met de bewoordingen en de *ratio legis* ervan.

Beoordeling

20. Voor zover verzoeker de schending aanvoert van artikel 3, § 1, 4°, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 en van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, moet worden vastgesteld dat verzoeker in zijn verzoekschrift niet uiteenzet op welke wijze hij deze bepaling en beginselen geschonden acht. In zoverre is het middel onontvankelijk.

21. Voorts moet worden vastgesteld dat verzoeker in het middel vertrekt vanuit het verkeerde uitgangspunt dat de bestreden beslissing is gesteund op artikel 12*bis* van het ministerieel besluit van 3 februari 1975. Bij de beoordeling van het eerste middel is reeds uiteengezet dat de bestreden beslissing is gesteund op artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994. Artikel 12*bis* van het ministerieel besluit van 3 februari 1975 heeft betrekking op de aanvullende vergoeding voor schoolkosten en is vreemd aan de bestreden beslissing over de terugbetaling van buitengewone kosten voor het onderwijs van zijn kinderen in België. In de bestreden beslissing werd de aanvraag getoetst aan artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994 en daarbij werd geenszins het standpunt ingenomen dat die terugbetaling afhankelijk is van de voorwaarde dat dit onderwijs ook in het buitenland wordt gevolgd. In die mate faalt het middel naar recht.

22. Het tweede middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

23. Het derde middel is genomen uit de schending van de artikelen 10 en 11 *juncto* artikel 182 van de Grondwet, van artikel 10ter, § 1, en § 3, 2°, van de wet van 20 mei 1994, van artikel 3 van de formelemotiveringswet en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Verzoeker voert aan dat het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod zijn geschonden. Hij argumenteert dat een militair die zijn dienst in België vervult geen recht heeft op extra vergoedingen bijvoorbeeld voor het huren van een kot of transportkosten voor zijn kinderen, wellicht omdat deze meerkost het gevolg is van een vrije keuze dat elke ouder dient te dragen. In zijn geval is er echter geen sprake van enige vrije keuze voor zijn kinderen om deze of gene opleiding aan te vatten in het buitenland of in België. De naar aanleiding van de dienstperiode in het buitenland geleden kosten zijn volgens verzoeker dan ook onafwendbare kosten. Dat in de bestreden beslissing wordt overwogen dat de buitenlandse missie een vrije keuze is en daarom niet voor onafwendbare kosten zorgt, is in strijd met de *ratio legis* van de wet van 20 mei 1994 en de gehanteerde definitie van het begrip ‘onafwendbare kosten’ is te strikt en *contra legem*.

Verzoeker doet ook gelden dat het onderscheid in terugbetaling van universitaire onderwijskosten voor militairen louter afhankelijk maken van het feit of deze studies in het binnen- of buitenland worden gedaan, volkomen arbitrair is, zonder redelijke grondslag, en discriminerend voor de militairen waarvan de kinderen geen onderwijs in het buitenland kunnen genieten.

Voorts stelt verzoeker ook dat in de mate dat artikel 10 van de wet van 20 mei 1994 zelf niet de kwalificaties bepaalt waarvan de toekenning van de erin beoogde toelagen afhankelijk wordt gemaakt en in zoverre het de koning

machtigt om op onbeperkte wijze de minister van Defensie toe te staan de hem verleende bevoegdheden uit te oefenen, voornoemd artikel 10 op discriminerende wijze afbreuk doet aan de in artikel 182 van de Grondwet gewaarborgde rechten. Verzoeker wijst er daarbij op dat het Grondwettelijk Hof in het antwoord op een prejudiciële vraag bij arrest nr. 184/2009 van 12 november 2009 heeft geoordeeld dat “[a]rtikel 11, § 2 en 3, van de wet van 20 mei 1994 houdende de geldelijke rechten van de militairen, zoals het was geformuleerd vóór de wijziging ervan bij de wet van 27 maart 2003, [...] de artikelen 10 en 11 van de Grondwet [schendt] in zoverre het niet de kwalificaties bepaalt waarvan de toekenning van de erin beoogde toelagen afhankelijk wordt gemaakt en in zoverre het de Koning toestaat om, op onbeperkte wijze, de minister van Landsverdediging ertoe te machtigen de aan Hem verleende machtiging uit te oefenen”. Aansluitend op het derde middel vraagt verzoeker vervolgens dat de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof zou worden gesteld:

“Houdt artikel 10 ter § 3, 2° van de wet van 20 mei 1994 houdende de geldelijke rechten van de militairen een schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het aan de Koning de bevoegdheid opdraagt de Minister van Landsverdediging toe te laten om de buitengewone kosten die de militair oploopt naar aanleiding van een dienstreis, een dienstperiode in het buitenland en een mutatie terug te betalen volgens de nadere regels die Hij bepaalt, met als gevolg dat de rechten tot terugbetaling van kosten van bepaalde militairen worden beperkt door de Koning of door de Koning en de Minister, terwijl artikel 182 van de Grondwet aan de wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om de rechten en de verplichtingen van de militairen te regelen?”

24. In de memorie van wederantwoord betoogt verzoeker nog aanvullend dat de zienswijze dat een vrijwillige buitenlandse missie niet voor onafwendbare onderwijskosten kan zorgen, leidt tot een ongelijke behandeling tussen eensdeels militairen die – zoals verzoeker – op vrijwillige basis een dienstperiode in het buitenland vervullen en anderdeels militairen die op verplichte basis een dienstperiode in het buitenland vervullen. Militairen die op vrijwillige basis een dienstperiode in het buitenland vervullen, kunnen onmogelijk in aanmerking komen voor een terugbetaling van buitengewone onderwijskosten van hun kinderen, terwijl zulks wel mogelijk is voor militairen

die eenzelfde dienstverband in het buitenland vervullen op verplichte basis. Een dergelijke onderscheiden behandeling, waarvoor geen redelijke en gerechtvaardigde verantwoording voorhanden is, miskent volgens verzoeker de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Volgens verzoeker schuilt in een dergelijke “interpretatie” van het begrip ‘onafwendbaar’ ook minstens een latente miskennis van artikel 182 van de Grondwet. Hij argumenteert dat doordat ‘onafwendbaar’ in de zin van artikel 4, § 2, van het ministerieel besluit van 28 april 2007 en artikel 3, § 1, 4°, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 een veel beperktere invulling krijgt, namelijk met uitsluiting van de militairen die op vrijwillige basis een dienstperiode in het buitenland vervullen, deze bepalingen artikel 10^{ter} van de wet van 20 mei 1994 en artikel 182 van de Grondwet schenden. Er wordt immers geraakt aan één van de essentiële voorwaarden voor de terugbetaling van buitengewone kosten opgelopen voor het onderwijs van de kinderen gedurende een dienstperiode in het buitenland, zodat de essentiële elementen van de vergoedingsregeling niet langer bij wet worden geregeld.

Beoordeling

25. Voor zover verzoeker de schending aanvoert van artikel 3 van de formelemotiveringswet en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht, moet worden vastgesteld dat hij niet verduidelijkt op welke wijze deze bepaling en beginselen volgens hem werden miskend. In die mate is het derde middel onontvankelijk.

26. In de mate dat verzoeker in het middel vertrekt van het uitgangspunt dat de door hem gevraagde terugbetaling van de buitengewone kosten werd geweigerd omdat de studies van zijn kinderen in België plaatsvonden, moet andermaal worden herhaald dat in de bestreden beslissing geenszins het standpunt werd ingenomen dat de terugbetaling van buitengewone kosten voor onderwijs voor kinderen van militairen met vaste dienst in het

buitenland afhankelijk is van de voorwaarde dat dit onderwijs in het buitenland werd gevolgd. Het middel mist in die mate feitelijke grond.

27. In zoverre verzoeker het standpunt van de verwerende partij bekritiseert dat de buitenlandse missie een vrije keuze is en daarom niet voor onafwendbare kosten zorgt omdat een dergelijke interpretatie te strikt is en in strijd is met de *ratio legis* van de wet van 20 mei 1994 en hij daarbij stelt dat de kosten waarvan hij de terugbetaling vraagt wel onafwendbare kosten zijn, moet worden vastgesteld dat verzoeker hiermee herhaalt wat hij ook in het eerste middel heeft aangevoerd. Bij de bespreking van het eerste middel is echter uiteengezet dat die beoordeling van de verwerende partij niet in strijd is met de wet van 20 mei 1994 en evenmin onredelijk is.

28. Voor zover verzoeker aanvoert dat in de mate dat artikel 10 van de wet van 20 mei 1994 zelf niet de kwalificaties bepaalt waarvan de toekenning van de erin beoogde toelagen afhankelijk wordt gemaakt en in zoverre het de koning machtigt om op onbeperkte wijze de minister van Defensie toe te staan de hem verleende bevoegdheden uit te oefenen, voornoemd artikel 10 op discriminerende wijze afbreuk doet aan de in artikel 182 van de Grondwet gewaarborgde rechten, lijkt dit zo te moeten worden begrepen dat verzoeker van oordeel is dat artikel 10 van de wet van 20 mei 1994 het gelijkheidsbeginsel schendt. Naast de vaststelling dat verzoeker wellicht artikel 10^{ter} van de wet van 20 mei 1994 bedoelt, is de Raad zonder rechtsmacht om te beoordelen of artikel 10^{ter} op discriminerende wijze afbreuk doet aan de in artikel 182 van de Grondwet aan de militairen gewaarborgde rechten.

29. In zoverre in het middel wordt verwezen naar de prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof betreffende artikel 11, § 2, en § 3, van de wet van 20 mei 1994 waarover het Hof bij arrest nr. 184/2009 van 12 november 2009 heeft geoordeeld dat deze bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, verduidelijkt verzoeker op geen enkele wijze hoe dit de schending van het gelijkheidsbeginsel in de voorliggende zaak aantoont.

30. In de memorie van wederantwoord maakt verzoeker gewag van een andere beweerde discriminatie, namelijk tussen militairen die vrijwillig een buitenlandse missie vervullen – die niet in aanmerking zouden komen voor de terugbetaling van buitengewone onderwijskosten – en militairen die verplicht een dienstperiode in het buitenland vervullen – die wel in aanmerking zouden komen voor de terugbetaling van buitengewone onderwijskosten. Dit is een nieuw argument dat het middel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, een andere, bijkomende wending geeft. Aangezien dit argument ook reeds in het verzoekschrift had kunnen worden aangevoerd, is het laattijdig en dienvolgens onontvankelijk.

31. Voor zover verzoeker in de memorie van wederantwoord aanvoert dat doordat onafwendbaar in de zin van artikel 4, § 2, van het ministerieel besluit van 28 april 2007 en artikel 3, § 1, 4°, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 een veel beperktere invulling krijgt, namelijk met uitsluiting van de militairen die vrijwillig een dienstperiode in het buitenland vervullen, deze bepalingen artikel 10*ter* van de wet van 20 mei 1994 en artikel 182 van de Grondwet schenden, moet worden vastgesteld dat ook dit een argument is dat in het verzoekschrift had kunnen worden aangevoerd. Voor het eerst aangevoerd in de memorie van wederantwoord is dit argument laattijdig en bijgevolg onontvankelijk. Overigens komt de notie ‘onafwendbare kosten’ niet voor in die bepalingen, maar enkel in artikel 10*ter*, § 3, van de wet van 20 mei 1994 zodat ook deze grief hoe dan ook feitelijke grond mist.

32. In de mate dat verzoeker vraagt om het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen, moet worden vastgesteld dat de door verzoeker voorgestelde prejudiciële vraag vertrekt van een onjuist uitgangspunt. Artikel 10*ter*, § 3, 2°, van de wet van 20 mei 1994 draagt immers aan de koning niet de bevoegdheid op om de minister van Defensie toe te laten buitengewone kosten terug te betalen. Het is derhalve onduidelijk welke bepaling van de wet van 20 mei 1994 verzoeker precies strijdig acht met de artikelen 10 en 11 (en artikel 182) van de Grondwet en op welke wijze die bepaling het gelijkheidsbeginsel zou

schenden. Hoewel hij uitdrukkelijk op deze onduidelijkheid werd gewezen in het verslag van het auditoraat, onderneemt verzoeker in zijn laatste memorie ook geen enkele poging om de door hem voorgestelde prejudiciële vraag te verduidelijken. In die omstandigheden dient het verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag te worden afgewezen.

33. Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig augustus tweeduizend twintig, 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