

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.147 van 28 januari 2025
in de zaak A. 240.564/IX-10.378**

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Ineke Michiels en Bram Vangeel
kantoor houdend te 2440 Geel
Diestseweg 155
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 23 november 2023, strekt tot de
nietigverklaring van:

- “- De nota HRB-Car-MITS nr. 23-50003252 van 11 januari 2023 [...]
- Het ministerieel besluit nr. 97323 van 8 september 2023 [...].
- De nota HRB-Car-EDT nr. 23-50170093 van 27 september 2023 [...].”

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.

Adjunct-auditeur Samuel Mens 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 16 december 2024.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ineke Michielsens, die verschijnt voor de verzoekende partij en vaandrig-ter-zee Marie-Sofie Thiriaux, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Samuel Mens, gemachtigd om ter terechtzitting advies te verlenen, 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 toegetreden tot de Koninklijke Militaire School in de hoedanigheid van kandidaat-beroepsofficier van niveau A in de richting ‘Polytechniek’ op 17 augustus 2004.

Op 25 oktober 2019 vraagt verzoeker zijn ontslag aan als beroepsofficier van de landmacht. Op 6 november 2019 ondertekent hij het document waarmee hij op de hoogte gesteld wordt van het gegeven dat de gecumuleerde kostprijs van de gevolgde vormingen in 2018 en 2019 op een periode van twee jaar vijfduizend euro overschrijdt en hij bijgevolg een rendementsvergoeding verschuldigd zal zijn.

Bij koninklijk besluit nr. 2906 van 29 november 2019 wordt het ontslag op aanvraag als beroepsofficier van niveau A van de landmacht met ingang van 1 januari 2020 aanvaard.

3.2. Op 19 maart 2020 brengt de algemene directie *Human Resources* verzoeker ervan op de hoogte dat hij met toepassing van de wet van 28 februari 2007 ‘tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de Krijgsmacht’ (hierna: de wet van 28 februari 2007) onderworpen is aan de terugbetaling aan de schatkist van de vormingskosten, begroot op 7974,29 euro.

3.3. Verzoeker vraagt op 20 mei 2020 een vrijstelling van terugbetaling om uitzonderlijke sociale redenen overeenkomstig artikel 184 van de wet van 28 februari 2007. Hierbij argumenteert verzoeker ook de terugvordering zelf niet rechtsgeldig te achten, alsook dat deze op onjuiste feitelijke gegevens berust.

3.4. Bij nota van 18 december 2020 deelt de verwerende partij aan verzoeker mee dat het bedrag van 7974,29 euro na vaststelling van een berekeningsfout aangepast wordt naar 10.923,67 euro. Deze nota, zo wordt gepreciseerd, vervangt de nota van 19 maart 2020.

Op 7 januari 2021 laat verzoeker verweer gelden tegen de nota van 18 december 2020.

Bij ministerieel besluit nr. 96.346 van 8 april 2021 wordt beslist dat een vrijstelling van terugbetaling om uitzonderlijke sociale redenen niet kan worden toegestaan. Dit besluit wordt aan verzoeker bij nota van 4 juni 2021 meegedeeld.

3.5. Op 16 juni 2021 ontvangt verzoeker een e-mail vanwege de algemene directie *Human Resources*, waarin wordt aangegeven dat een “fout (duizend euros) in de wisselkoers” vastgesteld werd “in uw voordeel” en dat het “vrijstelling MB” ingetrokken zal worden (“dat ik uw vrijstelling MB ga annuleren”).

Na nog enig e-mailverkeer tussen verzoeker en de personeelsdienst, laat de algemene directie *Human Resources* op 5 juli 2021 in een nota met referentie 21-50126054 aan verzoeker weten, met verwijzing naar “een vergissing in de wisselkoers van [de] berekening”, dat het “actueel bedrag valt onder het geëist minimum van de verplichting van enige terugbetaling”. Gepreciseerd wordt dat deze nota van 5 juli 2021 de nota’s van 18 december 2020 en van 4 juni 2021 vervangt.

Bij ministerieel besluit nr. 96.949 van 16 september 2022 wordt ministerieel besluit nr. 96.346 van 8 april 2021 ingetrokken. Overwogen wordt “dat het bedrag van 10.923,67 euro voortvloeit uit de toepassing van een onjuiste wisselkoers” en dat “het ministerieel besluit nr. 96346 van 8 april 2021 bij gevolg op een onjuist bedrag berust”.

3.6. Op 11 januari 2023 wordt aan verzoeker bij nota 23-50003252 meegedeeld dat hij “volgens een nieuwe berekening” aan de schatkist een vergoeding van 8197,95 euro verschuldigd is. Het betreft de eerste bestreden beslissing.

Verzoeker reageert hierop op 23 februari 2023 met een aantal bemerkingen en een verzoek tot vrijstelling van terugbetaling om uitzonderlijke sociale redenen.

3.7. Bij ministerieel besluit nr. 97.323 van 8 september 2023 wordt aan verzoeker om uitzonderlijke sociale redenen een gedeeltelijke vrijstelling van

terugbetaling toegestaan, namelijk voor het gedeelte dat het bedrag van 4098,98 euro overschrijdt.

Dat is de tweede bestreden beslissing, die als volgt is gemotiveerd:

“Gelet op de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de krijgsmacht, artikel 179, vervangen bij de wet van 31 juli 2013 en gewijzigd bij de wet van 15 februari 2019, artikel 180, vervangen bij de wet van 31 juli 2013 en gewijzigd bij de wet van 30 april 2018, artikel 184, gewijzigd bij de wetten van 31 juli 2013 en 21 november 2016 en artikel 184/1, ingevoegd bij de wet van 31 juli 2013;

Gelet op het koninklijk besluit van 7 november 2013 betreffende de bevoegdheden van sommige militaire overheden, artikel 2/1, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 28 april 2017 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 19 juli 2018;

Overwegende dat [verzoeker] door het koninklijk besluit nr. 2906 van 29 november 2019 zijn ontslag heeft bekomen op eigen aanvraag op datum van 1 januari 2020;

Overwegende dat hij aan de Schatkist een wettelijke opgelegde vergoeding schuldig is in geval van ontslag voor de voltooiing van de rendementsperiode als beroepsofficier niveau A;

Overwegende dat die vergoeding, in toepassing van het artikel 180 van de wet van 28 februari 2007, vervangen bij de wet van 31 juli 2013, een breukdeel is van zijn bestede vormingskosten tussen september 2018 en augustus 2019, wat in het geval van betrokkene 8.197,95 euro betekent en gevorderd werd op datum van 9 januari 2023;

Overwegende dat betrokkene de volgende sociale redenen aanvoert om een aanvraag tot vrijstelling, ingediend op datum van 23 februari 2023, te rechtvaardigen:

- 1° hij ging er gedurende een lange periode (1,5 jaar) van uit dat hij, op basis van een eerder verstuurde nota, niets zou moeten terugbetalen;
- 2° hij heeft twee leningen (woonlening en renovatielening) die hij dient af te betalen, waarbij hij de renovatielening aanging nadat hij te horen kreeg dat hij niet meer zou moeten terugbetalen;
- 3° zijn echtgenote werkt deeltijds (4/5);
- 4° hij zou in een periode van economische crisis moeten terugbetalen;
- 5° Defensie zou, door zijn persoonlijke situatie in een ministerieel besluit openbaar te maken, de geheimhouding van gegevens bemoeilijken;
- 6° er is ondertussen sprake van een administratieve vertraging van meer dan 3 jaar, wat volgens zijn advocaat niet wettelijk is;
- 7° de sociale redenen op basis waarvan een vrijstelling verkregen kan worden, zijn volgens hem onvoldoende bepaald;
- 8° hij voelde zich genoodzaakt ontslag te nemen, omdat:

- a. Defensie zijn aanvraag voor een tijdelijke ambtsontheffing weigerde;
 - b. de hygiënische omstandigheden in zijn werkomgeving te wensen overlieten en Defensie geen stappen ondernam om deze omstandigheden te verbeteren;
 - c. er voor hem geen doorgroeimogelijkheden waren in een technische richting;
 - d. hij de kost van meerdere marsbevelen zelf moest voorschieten;
 - 9° hij werd door Defensie op een post geplaatst waarvoor de cursussen noodzakelijk waren en deze cursussen werden hem opgelegd;
 - 10° hij was niet op de hoogte dat deze cursussen een rendementsperiode zouden inhouden vóór hij deze aanvatte. Verder zijn deze cursussen niet zichtbaar in HRM@Defence of andere databases en de vraag wordt gesteld waar de bedragen vandaan komen;
 - 11° hij is van oordeel dat Defensie zijn rendementsperiode als beëindigd beschouwde op het ogenblik dat hij opgeroepen werd om de vorming tot hoofdofficier (VKHO) aan te vatten;
 - 12° er is een gebrek aan definiëring van verschillende begrippen:
 - a. hij verwijst naar een gebrek van de definitie ‘vormingen’ en meent dat de cursussen die hij gevolgd heeft hier niet onder vallen;
 - b. hij bevond zich niet in deelstand ‘in vorming’ wanneer hij de cursussen volgde en dit is volgens hem de enige wijze waarop ‘vorming’ gedefinieerd wordt in de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de krijgsmacht;
 - c. hij meent dat er geen minimumdrempel werd bepaald door de Koning inzake de gecumuleerde kostprijs van de gevolgde vormingen;
 - 13° hij werd telefonisch in het Frans te woord gestaan, wat volgens zijn advocaat in strijd is met de inperkingen van taalvrijheid en de taalwetgeving;
 - 14° hij vroeg meerdere keren een gesprek aan bij DG HR, maar dit werd geweigerd;
 - 15° er werden meerdere fouten gemaakt in zijn dossier;
- Overwegende dat betrokkene de volgende bewijsstukken heeft geleverd teneinde het uitzonderlijk karakter van de sociale redenen aan te tonen:
- 1° een kopie van de brief van zijn advocaat op datum van 23 februari 23;
 - 2° een kopie van zijn ‘Pers Details’ op datum van 25 oktober 2019;
 - 3° een kopie van zijn gezinssamenstelling;
 - 4° een kopie van een loonafrekening van zijn partner met vermelding van het werkregime;
 - 5° een kopie van mails over de mutatieplanning 2020;
 - 6° een kopie van de nota DG HR over de ‘Vorming kandidaat hoofdofficier (VKHCO 2020-2021) – oproeping’;
 - 7° twee mails over de vorming VKHO waarvoor hij opgeroepen werd;
 - 8° een kopie van de ‘learning results’ van betrokkene uit OBI;
 - 9° een kopie van de externe vormingen die zichtbaar zijn in ‘My data’;

- 10° een e-mail van [...] met de vermelding dat hij niets moet terugbetalen;
- 11° een screenshot van de kredieten van betrokkene bij Fintro;
- 12° een kopie van zijn aanslagbiljet uit 2021;
- 13° een kopie van drie facturen voor diverse werkzaamheden in zijn huis;
- 14° een kopie van twee rekeningafschriften voor facturen;
- 15° twee brieven van zijn advocaat van 25 mei 2020 en 7 januari 2021 die opgesteld werden voor de vorige vrijstellingsdossiers;
- 16° een aanslagbiljet van de personenbelasting voor de inkomsten van 2021;

Overwegende dat een grondig onderzoek van de sociale toestand van betrokkene werd uitgevoerd, rekening houdend met het ingediend dossier;
Overwegende dat de voornaamste elementen uit dit onderzoek de volgende zijn:

- 1° betrokkene heeft meerdere kredieten;
- 2° de afhandeling van zijn dossier heeft 3 jaar geduurd;
- 3° de echtgenote van betrokkene werkt niet voltijds;
- 4° betrokkene heeft in 2021 een nota ontvangen waarin stond dat hij niets moest terugbetalen;
- 5° er meerdere fouten werden gemaakt in zijn dossier;

Aangaande het argument dat de vormingen het initiatief waren van de overheid moet erop gewezen worden dat de wetgever geen onderscheid maakt tussen vormingen genoten op initiatief van de overheid en vormingen genoten op eigen initiatief. Vanuit de ratio legis van de terugbetalingsverplichting is dit ook niet relevant vermits de verplichting om een deel van de kostprijs van de genoten vormingen terug te betalen verantwoord is als tegenprestatie voor het voordeel dat de militairen halen uit deze vormingen die zij op kosten van de gemeenschap hebben genoten. Verzoeker kan niet aannemelijk maken dat hijzelf geen voordeel heeft genoten door de vormingen te kunnen volgen.

Aangaande het argument dat hij niet op de hoogte was van de rendementsverplichting moet erop gewezen worden dat betrokkene Defensie verlaten heeft op eigen aanvraag en op voorhand op de hoogte werd gebracht van de gevolgen van zijn aanvraag tot ontslag, in het bijzonder over de verplichting van de terugbetaling van vormingen die op kosten van Defensie werden gevolgd waarvan de gecumuleerde kostprijs op een periode van twee jaar vijf duizend euro overschrijdt. Betrokkene werd hierover op 16 november 2019 geïnformeerd en hij heeft eveneens een gedetailleerde simulatie gekregen. Betrokkene heeft deze simulatie getekend voor gezien. Dit gebeurde vooraleer zijn ontslag op aanvraag aanvaard werd.

Deze cursussen werden verder gevolgd in opdracht van [...], om een bepaalde functie uit te kunnen oefenen waarvoor deze noodzakelijk waren. [...] geeft echter niet zomaar vrij welke cursussen hun personeel dient te volgen en bijgevolg bevinden deze zich dus ook niet in vrij te raadplegen databases. Alle data die door DG HR bekomen werd (naam van de cursussen, data van de cursussen en de kostprijs), werd verkregen via de vormingsbeheerder [...].

Aangaande het argument dat het volgen van de tweede cyclus een einde met zich meebrengt van de terugbetalingsverplichting dient erop gewezen te worden dat de tweede cyclus ingericht is opdat de kandidaat-hoofdofficier de nodig competenties kan ontwikkelen die noodzakelijk zijn om, als hoofdofficier, commando- en staffuncties in een nationaal of internationaal kader uit te oefenen alsook om de kandidaat voor te bereiden op de beroepsproeven voor de bevordering tot de graad van majoor (zie artikel 111, 2° a) en b) van de wet van 28 februari 2007). Betrokkene was thans op het moment dat hij Defensie heeft verlaten bekleed met de graad van kapitein (lager officier) en niets garandeert dat hij ook effectief voor deze tweede cyclus zou slagen, net zomin stond het vast dat hij ook effectief in de graad van hoofdofficier benoemd zou worden. Zelfs indien betrokkene ooit de graad van hoofdofficier had kunnen bekleden, en hij hierdoor in aanmerking komt voor het opnemen van commando- en staffuncties, brengt dit ook niet met zich mee dat zijn technische achtergrond hierdoor niet meer nuttig aangewend zou kunnen worden.

Aangaande het argument dat verschillende begrippen niet gedefinieerd worden in de wet of in koninklijke besluiten:

1° De term ‘vorming’ in Art 179 van de wet van 28 februari 2007 mag niet verward worden met de term ‘vorming’ van de deelstand ‘in vorming’ in Art. 191 van de wet van 28 februari 2007;

a. Art. 191: De deelstand ‘in vorming’ is de deelstand van de kandidaat-militairen tijdens de periode van opleiding en desgevallend de periode van schoolvorming van hun kandidaatsperiode, met uitzondering van de militair die aanvaard wordt om een vorming te volgen om opgenomen te worden in een andere personeelscategorie.

De deelstand ‘in vorming’ is dus een specifieke deelstand voor bepaalde militairen, namelijk kandidaat-militairen in periode van opleiding of schoolvorming, die zich in de stand ‘in werkelijke dienst’ bevinden. Militairen ‘in werkelijke dienst’ kunnen echter ook een vorming/opleiding/cursus volgen, zonder in deelstand ‘in vorming’ te zijn. Voor alle voortgezette of gespecialiseerde vormingen later in de carrière zal de militair niet in de deelstand ‘in vorming’ geplaatst worden.

b. In Art. 179, § 1 gaat het over elke periode van werkelijke dienst, zonder zich verder te beperken tot de deelstand ‘in vorming’, gedurende dewelke een vorming wordt gevolgd.

c. De term ‘vorming’ wordt gedefinieerd in Art. 3, 39/1° van de wet van 28 februari 2007.

‘De vorming’: de vorming die een militair kan of moet volgen tijdens zijn loopbaan;

In deze definitie wordt m.a.w. geen onderscheid gemaakt tussen meer praktische vormingen of meer academische cursussen. Ze vallen allemaal onder de noemer ‘vorming’.

2° De gecumuleerde kostprijs op een periode van twee jaar dient volgens het Koninklijk Besluit van 26 augustus 2010 (betreffende de stand en

de bevordering van de beroepsofficieren), minstens 5000 euro te bedragen. Dit bedrag is gekoppeld aan de spilindex 138,01.

Betreffende het argument dat hij telefonisch in het Frans te woord werd gestaan, dient hier meegedeeld te worden dat betrokkene hier zelf mee akkoord ging en dat alle schriftelijke, formele communicatie plaatsvond in het Nederlands.

Betreffende het argument dat Defensie de geheimhouding van gegevens zou bemoeilijken door de publicatie van ministeriële besluiten met betrekking tot terugbetaling van vormingskosten, dient er op gewezen te worden dat deze ministeriële besluiten nooit gepubliceerd worden in het Belgisch Staatsblad;

Overwegende dat de vormingen van betrokkene van september 2018 en juli en augustus 2019 integraal door Defensie werden bekostigd, hetzij 12.537,51 euro;

Overwegende dat de bepaling van het bedrag van de vrijstelling gebaseerd is op een juiste evenredigheid tussen het belang van de aangehaalde uitzonderlijke sociale redenen en het bedrag van de gehele terugbetaling die zou kunnen worden geëist;

Overwegende dat de autoriteit die bevoegd is om te beslissen over het verzoek om vrijstelling, haar discretionaire bevoegdheid kan laten gelden;

Overwegende dat uit een gecombineerd onderzoek van de sociale situatie van betrokkene met betrekking tot het door hem ingediende dossier en de redenen die de terugbetaling van de gecumuleerde vormingskost van de vormingen gevolgd op kosten van Defensie rechtvaardigen, blijkt dat slechts een gedeeltelijke vrijstelling van de terugbetaling van de tijdens de vormingen genoten wedden kan worden verleend en dat het bedrag van de vrijstelling beperkt moet blijven tot het deel dat het bedrag van 4.098,98 euro overschrijdt;

BESLUIT:

Enig artikel. Een gedeeltelijke vrijstelling, om uitzonderlijke sociale redenen, van de terugbetaling van het bedrag van 8.197,95 euro, overeenstemmend met de gecumuleerde vormingskost (meer dan 5.000 euro geïndexeerd) van vormingen gevolgd op kosten van Defensie over de laatste twee jaar vóór zijn ontslag op aanvraag, voor het gedeelte dat het bedrag van 4.098,98 euro overschrijdt, is toegestaan aan ex-kapitein beroepsofficier van niveau A [verzoeker] – 0301112.”

3.8. Bij nota 23-50170093 van 27 september 2023 wordt dit ministerieel besluit aan verzoeker ter kennis gebracht. Die nota is het derde voorwerp van huidig beroep.

IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

4. Verzoeker betwist met het tweede voorwerp van huidig beroep het ministerieel besluit van 8 september 2023, waarbij hem slechts een gedeeltelijke vrijstelling wordt toegekend van terugbetaling van vormingskosten.

Over de reden waarom hij ook de nietigverklaring vordert van het eerste en het derde voorwerp, schrijft verzoeker het volgende:

“Eveneens stelt verzoeker voor de volledigheid beroep in tegen de twee nota’s tot terugvordering. Verzoeker is gekend met de rechtspraak van Uw Raad waarbij dergelijke beslissing wordt aanzien als een uitvoeringsmaatregel van dat besluit die op zich de rechtstoestand van de verzoeker niet wijzigt^[...]. In casu meent verzoeker echter ook dat er een onrechtmatige intrekking heeft plaatsgevonden van de beslissing geen terugbetaling verschuldigd te zijn. Deze onrechtmatige intrekking volgt ons inziens eveneens uit het bestreden ministerieel besluit van 8 september 2023. Voor de volledigheid en het geval de onrechtmatige intrekking zou worden aanzien als gevolg van de nota’s, worden deze eveneens betrokken in huidig beroep.”

De beide nota’s worden bijgevolg enkel aangevochten “voor de volledigheid”, namelijk enkel voor zover hieruit de intrekking kan worden afgeleid “van de beslissing geen terugbetaling verschuldigd te zijn”. Uit de toelichting bij het eerste middel, waarin verzoeker ingaat op deze volgens hem onrechtmatige intrekking, moet worden begrepen dat hij die “beslissing geen terugbetaling verschuldigd te zijn” leest in de nota van de algemene directie *Human Resources* met referentie 21-50126054 van 5 juli 2021, vermeld *sub* 3.5.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

5. De verwerende partij werpt als een exceptie op over geen enkele beoordelingsbevoegdheid te beschikken met betrekking tot de rechtssituatie van verzoeker wat de berekening van het verschuldigde bedrag betreft. Het beroep is dan ook niet-ontvankelijk voor zover het kritiek uit op de berekening van het verschuldigde bedrag en de hiertoe in rekening genomen vormingen. Het betreft namelijk een beslissing waarbij de overheid vaststelt dat de betrokkene voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden vervat in

de artikelen 179, § 1, 5°, en § 3, en 180, derde lid, van de wet van 28 februari 2007. De verwerende partij beschikt wel, zo stelt zij, over een discretionaire bevoegdheid wat de vrijstelling van terugbetaling omwille van uitzonderlijke sociale redenen betreft.

6. Zoals de verwerende partij deze exceptie formuleert, betreft zij ze niet specifiek op het ene of andere voorwerp van voorliggend beroep dat dan aan de rechtsmacht van de Raad van State zou ontsnappen. Veeleer gaat het om de vraag of de Raad bevoegd is om zich uit te spreken over zekere middelen of middelonderdelen, omdat – volgens de verwerende partij – haar bevoegdheid gebonden is. Deze argumenten zullen dan ook voor zoveel als nodig aan bod komen bij het onderzoek van de middelen.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep

A. “De nota HRB-Car-MITS nr. 23-50003252 van 11 januari 2023”

Exceptie

7. De verwerende partij werpt op dat de nota van 11 januari 2023 als uitvoeringsmaatregel geen voor vernietiging vatbare handeling is.

8. Verzoeker bestrijdt deze nota, als gezien, “volledigheidshalve”, namelijk voor zover er de intrekking uit kan worden afgeleid van de nota van 5 juli 2021.

Beoordeling

9. Een administratieve rechtshandeling die rechten heeft doen ontstaan, mag slechts worden ingetrokken indien de onregelmatigheid van de beslissing kan worden aangetoond. In dat geval moet de intrekking in principe plaatsvinden binnen de verjaringstermijn van zestig dagen om een

annulatieberoep in te stellen bij de Raad van State of, desgevallend, vóór het sluiten van het debat indien een dergelijk beroep effectief werd ingesteld.

10. Om de aard van de nota's van 5 juli 2021 en van 11 januari 2023 te duiden, past het de regelgeving met betrekking tot de terugbetaling van wedden of vormingskosten tijdens de rendementsperiode in herinnering te brengen.

De beroepsmilitair die, zoals verzoeker, zijn ontslag verkrijgt vóór het einde van de zogenaamde rendementsperiode is verplicht om bepaalde wedden en vormingskosten aan de schatkist terug te betalen. Die verplichting vloeit voort uit de artikelen 178/3 en volgende van de wet van 28 februari 2007. De wijze waarop dit verschuldigde bedrag dient te worden berekend, volgt dan weer uit de artikelen 179 – in het geval van verzoeker: artikel 179, § 1, 5° – en 180 van de wet van 28 februari 2007 en vergt enkel dat vaststaande parameters als de kostprijs van de gevolgde vormingen en de rendementsperiode (breukdeel) worden ingevuld.

Uit deze bepalingen blijkt dat de overheid niet discretionair kan beslissen over het al dan niet terugvorderen van de tijdens de vorming genoten wedden en kosten, noch over het bedrag dat wordt teruggevorderd. Zij kan enkel nagaan of de voorwaarden voor de toepassing van de wet vervuld zijn. Wanneer dit het geval is moet zij het wettelijk bepaalde bedrag terugvorderen. De omstandigheid dat de betrokken militair kan vragen om te worden vrijgesteld van de terugbetaling en dat de Koning die vraag kan inwilligen wegens “uitzonderlijke sociale redenen”, doet niets af aan de initiële verplichting van de verwerende partij.

Nu de vaststelling tot principiële verschuldigdheid en de vaststelling van de omvang van de principieel te betalen rendementsvergoeding voortvloeien uit de enkele toepassing van de wet van 28 februari 2007, oefent de verwerende partij op dit vlak – zoals de verwerende partij in haar tweede exceptie

toelicht – een louter gebonden bevoegdheid uit. Zij doet niets anders dan het louter toepassen van de wettelijke bepalingen en in een declaratieve beslissing de algemene regels, zoals vervat in de wet, op de individuele situatie van verzoeker toepassen. In hoofde van de verwerende partij bestaat geen enkele mate van discretionaire beoordelingsbevoegdheid op het vlak van de principiële verschuldigdheid, noch op het vlak van de berekening van voormeld bedrag. De beslissing daartoe veronderstelt niet dat er een discretionaire beoordelingsbevoegdheid wordt uitgeoefend, maar gaat terug op een strikt gebonden bevoegdheid van het bestuur. Dat de vaststelling van het verschuldigde bedrag voor de verwerende partij geen evidentie is gebleken – en zij expliciet dan wel impliciet meermaals heeft aangegeven fout te hebben gezeten – nu er bedragen hebben gecirculeerd gaande van 7820,70 euro (6 november 2019), 7974,29 euro (19 maart 2020), 10.923,67 euro (18 december 2020) tot zelfs 0 euro (5 juli 2021), doet evenmin iets af aan voormelde vaststelling. Dat de verwerende partij de betreffende regelgeving verkeerd toepast of interpreteert, betekent niet dat zij ter zake over enige discretionaire bevoegdheid beschikt en maakt de beslissing over de te betalen vergoeding niet meer of minder gebonden van aard.

11. Als de administratie – de algemene directie *Human Resources* – aan verzoeker meedeelt wat zijn verplichtingen zijn conform de wet van 28 februari 2007, dan vermag zij enkel met toepassing van de vastgestelde parameters de berekening te maken en het aldus wettelijk bepaalde bedrag laten terugvorderen. Gewis kan zij zich daarbij vergissen, zoals in deze zaak blijkt. De dienst heeft evenwel geen enkele bevoegdheid om vrijstelling te verlenen – die bevoegdheid valt, als gezien, de Koning of zijn gemachtigde toe – laat staan om een schuld kwijt te schelden of van terugvordering af te zien.

Dat betekent dat de nota van 5 juli 2021 een zéér spijtige misrekening is, maar géén beslissing is die aan verzoeker rechten verleent. Daartoe heeft de administratie immers geen enkele bevoegdheid. Het leerstuk van de intrekking van de rechtsverlenende administratieve rechtshandeling is

bijgevolg niet van toepassing, zodat de latere nota van 11 januari 2023 ook niet als een dergelijke – impliciete – intrekking is te beschouwen.

Betwistingen aangaande beslissingen over subjectieve rechten worden in beginsel door de justitiële rechter beslecht. In de nota van 11 januari 2023 is aan verzoeker meegedeeld dat indien hij het niet eens is met de berekening van de rendementsperiode of het bedrag dat hij dient terug te betalen, hij een rechtsvordering dient in te stellen bij de bevoegde rechtbank van eerste aanleg binnen tien jaar vanaf de dag volgend op de dag van de betekening. Aan de Raad is niet bekend of verzoeker zo een vordering heeft ingediend.

Verzoeker betreft de nota van 11 januari 2023 enkel in zijn beroep voor het geval hierin de intrekking gelezen zou worden van een in de nota van 5 juli 2021 besloten beslissing die hem ontslaat van enige terugbetaling. Dat uitgangspunt faalt.

Het beroep is bijgevolg niet ontvankelijk, wat het eerste voorwerp betreft. Ten overvloede mag nog worden opgemerkt dat het beroep wat dit voorwerp betreft, daarenboven laattijdig is.

12. De exceptie, desnoods ambtshalve geherformuleerd, is gegrond.

B. “Het ministerieel besluit nr. 97323 van 8 september 2023”

13. Wél een zaak van discretionaire bevoegdheid, is de beslissing die volgt op de meervermelde mogelijkheid voorzien bij artikel 184 van de wet van 28 februari 2007 om wegens uitzonderlijke sociale redenen een vrijstelling te vragen. Daarover beslist dan, zo luidt deze bepaling, “de Koning of de overheid die Hij aanwijst, bij een met redenen omklede beslissing”. Die beslissing vormt het tweede voorwerp van huidig beroep. Wat het tweede voorwerp betreft, wordt de ontvankelijkheid van het beroep niet betwist.

C. “De nota HRB-Car-EDT nr. 23-50170093 van 27 september 2023”

Exceptie

14. De verwerende partij werpt op dat de nota van 27 september 2023 als uitvoeringsmaatregel geen voor vernietiging vatbare handeling is.

15. Verzoeker bestrijdt deze nota, als gezien, “volledigheidshalve”, namelijk voor zover er de intrekking uit kan worden afgeleid van de nota van 5 juli 2021.

Beoordeling

16. Bij de nota van 27 september 2023 is enkel aan verzoeker kennis gegeven van ministerieel besluit nr. 97.323 van 8 september 2023. Een kennisgeving wijzigt de rechtssituatie van de betrokkene niet en is geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling. Anders dan verzoeker betoogt, valt uit deze nota geen intrekking van een vroegere beslissing af te leiden.

17. De exceptie is gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk, wat zijn derde voorwerp betreft.

VII. Onderzoek van de middelen

A. Vooraf

18. Hiervóór is gebleken dat het beroep enkel ontvankelijk is, in zoverre het is gericht tegen het ministerieel besluit van 8 september 2023. De middelen worden dan ook enkel weergegeven en besproken in de mate dat verzoeker ze betreft op die beslissing (hierna ook: de bestreden beslissing).

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

19. Het eerste middel is geput uit de schending van het rechtszekerheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het verbod van intrekking van administratieve rechtshandelingen, doordat: “De beslissing van 5 juli 2021 waarbij rechten ontstonden werd ingetrokken (1) zonder aantonen van de onregelmatigheid van die beslissing én (2) niet binnen de verjaringstermijn van zestig dagen om een annulatieberoep in te stellen bij de Raad van State.”

De burger moet kunnen vertrouwen op toezeggingen of beloften die het bestuur in een concreet geval heeft gedaan, zo stelt verzoeker nog.

Beoordeling

20. Zoals hiervóór *sub* 10 en 11 is uiteengezet, vergist verzoeker zich door in de nota van 5 juli 2021 een beslissing te lezen die rechten heeft verleend en is de zogenaamde “leer van de intrekking van de administratieve rechtshandeling” niet van toepassing.

Daaraan kan nog worden toegevoegd dat het ministerieel besluit van 8 september 2023 enkel over de aangevraagde vrijstelling beslist en geen enkele beslissing inhoudt over de begroting van de schuld zelf. Dat ministerieel besluit verleent dus rechten aan verzoeker, doch beperkt tot de toekenning van een gedeeltelijke vrijstelling (en dus, impliciet, de weigering van een volledige vrijstelling). Om die reden overigens bepaalt het ministerieel besluit zich ertoe in de considerans louter vast te stellen dat verzoeker aan de schatkist een wettelijk opgelegde vergoeding verschuldigd is en dat die vergoeding “in het geval van betrokkene 8.197,95 euro betekent en gevorderd werd op datum van 9 januari 2023”.

21. Om dezelfde *sub* 10 en 11 uiteengezette redenen kan van een schending van het vertrouwensbeginsel geen sprake zijn, omdat er maar sprake kan zijn van een dergelijke schending in het geval de toezegging waaruit het rechtmatig vertrouwen wordt afgeleid, uitgaat van een bevoegde overheid en het beginsel, net zoals het redelijkheidsbeginsel, niet *contra legem* kan worden toegepast.

22. Het middel, dat uitgaat van een verkeerde rechtsopvatting, faalt naar recht.

C. Tweede middel

Standpunt van de partijen

23.1. In het tweede middel voert verzoeker de schending aan van artikel 184 van de wet van 28 februari 2007, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verwerende partij heeft bij het nemen van de bestreden beslissing op onredelijke en onzorgvuldige wijze geen rekening gehouden met de concrete dossieromstandigheden, terwijl een bestuurshandeling de redenen moet vermelden waarop ze steunt en die redenen afdoende moeten zijn, aldus verzoeker.

23.2. Een *eerste middelonderdeel* heeft als opschrift ‘over de schending van deze artikelen en beginselen wegens de (bijkomende) omstandigheden die zich voordeden verband houdende met de intrekking van de beslissing dat verzoeker geen terugbetaling verschuldigd is’. In dat verband betoogt verzoeker dat geen rekening is gehouden met de bijzondere historiek van de zaak en het tijdsverloop, die op zich al uitzonderlijke sociale redenen uitmaken. Er wordt niets verklaard over noch rekening gehouden met het tijdsverloop, de fouten van Defensie zelf en de garantie die aan verzoeker werd verleend geen terugbetaling te moeten uitvoeren. Het is voor verzoeker onmogelijk om uit te maken waarom hem alsnog slechts een gedeeltelijke vrijstelling wordt verleend. In het bestreden ministerieel besluit wordt erkend dat verzoeker meerdere kredieten heeft, dat de afhandeling van zijn dossier drie jaar heeft geduurd, dat zijn echtgenote niet voltijds werkt, dat hij in 2021 een nota heeft ontvangen waarin stond dat hij niets moest terugbetalen en dat er meerdere fouten werden gemaakt in zijn dossier. Deze feitelijke elementen staan dus onbetwist vast. Waarom er dan alsnog slechts een gedeeltelijke vrijstelling wordt

verleend en op welke wijze dit oordeel tot stand kwam is verzoeker niet bekend en zelfs onbegrijpelijk.

Verzoeker betoogt dat enerzijds het aanvaarden van de fouten vanwege Defensie en de bijbehorende jarenlange juridische discussies met impact op de financiële situatie van verzoeker, mede gezien het vertrouwen dat hij mocht hebben dat een belofte zou worden nagekomen en anderzijds het oordelen dat verzoeker ondanks dit alles alsnog een (aanzienlijke) terugbetaling verschuldigd is, kennelijk onredelijk is en getuigt van onzorgvuldige besluitvorming. Het is, zo nog verzoeker, een arbitrair bedrag.

Verzoeker herhaalt vervolgens de door hem in zijn aanvraag aangevoerde persoonlijke gegevens die getuigen van uitzonderlijke sociale omstandigheden.

23.3. Een *tweede middelonderdeel* heeft als opschrift ‘over de schending van deze artikelen en beginselen verband houdende met feitelijkheden die reeds bestonden voorafgaand aan de onrechtmatige intrekking’. In dit verband betoogt verzoeker dat de foutieve gegevens waarop de terugvordering berust, onlosmakelijk verbonden zijn met de gebrekkige beoordeling over de vrijstelling. De verwerende partij heeft ook meermaals toegegeven dat haar terugvorderingen berusten op foutieve gegevens en dat is nog steeds het geval. Dat verzoeker meermaals heeft aangeboden samen te zitten en een en ander uit te zoeken en uit te klaren, maakt de houding van de verwerende partij nog eens zo onredelijk.

Verzoeker herneemt vervolgens de “concrete elementen” die volgens hem de uitzonderlijke sociale redenen ondersteunen: het gebrek aan een definitie van het begrip ‘vorming’ in de wet van 28 februari 2007 en de daaruit resulterende onvoorspelbaarheid; het gebrek aan een wettelijk voorgeschreven, door de Koning te bepalen minimumdrempel en de ook daaruit voor verzoeker resulterende onvoorspelbaarheid; de persoonlijke historiek van verzoeker die niet op eigen initiatief de betrokken cursussen volgde en de gebrekkige communicatie

van de verwerende partij over de vorming en de gevolgen; de voor de berekening van de terugvordering in aanmerking genomen prijzen en de kennelijk foutieve bedragen. Volgens verzoeker zou niet slechts een gedeeltelijke vrijstelling zijn verleend, indien werd uitgegaan van de correcte feitelijke situatie van het individuele dossier van verzoeker.

24. De verwerende partij verwijt verzoeker intellectueel geen zuiver debat te voeren, aangezien hij de beweerde schending van de formele- en de materiële motiveringsplicht, evenals van de zorgvuldigheidsplicht, in eenzelfde gedachtegang bespreekt zonder duidelijk aan te wijzen op welke wijze de ene dan wel de andere plicht in hoofde van de verwerende partij geschonden werd. De grief omtrent de schending van de formele motiveringsplicht is volgens haar daarom niet-ontvankelijk, aangezien verzoeker de motieven van de beslissing kent. Ook voor het overige is het vaak onduidelijk op welke wijze de aangevoerde beginselen en plichten geschonden worden geacht. Ook herhaalt de verwerende partij dat de geuite grieven niet tot de bevoegdheid van de Raad van State behoren.

De verwerende partij betoogt dat de invulling van het concept ‘uitzonderlijke sociale redenen’ tot haar discretionaire bevoegdheid behoort, waarbij zij een brede beoordelingsmarge heeft. De Raad van State kan enkel nagaan of werd uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of die correct werden beoordeeld en of overeenkomstig de wettelijke bepalingen binnen de perken van de redelijkheid tot een besluit werd gekomen. Daarnaast geldt dat de terugbetaling de regel is en de vrijstelling om uitzonderlijke sociale redenen de uitzondering, zodat deze uitzonderingen steeds eng moeten worden geïnterpreteerd.

Vervolgens betwist zij de schending van de formele motiveringsplicht. Het ministerieel besluit zet uitvoerig alle tijdens de afgelopen jaren door verzoeker opgeworpen elementen uiteen over de eerste drie bladzijden van het document. Een aantal elementen wordt grondig besproken op

de vierde en vijfde bladzijden van het ministerieel besluit. Zo verklaart de verwerende partij op duidelijke wijze de definitie van de term ‘vormingen’ en de deelstand ‘in vorming’ nader, evenals de reden achter de afwezigheid van de vermelding van de gevolgde vormingen in *HRM@Defence*. Het ministerieel besluit weerlegt dat verzoeker niet op de hoogte was van de rendementsvergoeding, of nog dat de rendementsvergoeding wegens zijn deelname aan de tweede cyclus niet meer van toepassing zou zijn. Er wordt ook aangegeven waarom verplichte vormingen evenzeer in rekening genomen moeten worden voor de berekening van de rendementsvergoedingen. Ten slotte bevat de beslissing verduidelijkingen in verband met de telefonische bijstand in het Frans en de vermelding van verzoekers persoonlijke situatie in het ministerieel besluit. Men kan dan ook besluiten dat een groot deel van verzoekers argumenten grondig besproken en weerlegd werd in de bestreden beslissing. Om afdoende te zijn, is het niet vereist dat in de formele motivering alle argumenten die verzoeker in de loop van de beroepsprocedure aanvoert, stuk voor stuk worden beantwoord. Het volstaat dat het bestuur de wezenlijke aspecten van het verweer van het betrokken personeelslid bij zijn beoordeling heeft betrokken, wat is gebeurd.

Wat de materiële motiveringsplicht betreft, bespreekt de verwerende partij de argumenten van verzoeker inzake diens financiële situatie en de noodzaak tot ontslag. Zij preciseert dat de financiële situatie werd meegenomen bij de uiteindelijke beslissing om een gedeeltelijke vrijstelling toe te kennen en dat niet-weerlegde argumenten tot de gedeeltelijke vrijstelling hebben geleid. De verwerende partij haalt ook aan dat er een onvoldoende link is tussen het ontslag en de huidige beslissing, gezien het ontslag eigen vragen en voorwaarden bevat, waar een vraag tot vrijstelling zich toespitst op de (sociale) gevolgen die de betaling van de rendementsvergoeding voor verzoeker kan hebben. Tot slot stelt de verwerende partij dat de vaststelling van het bedrag na vrijstelling tot haar discretionaire beoordeling behoort en geen beslissing uitmaakt die dermate buiten verhouding tot de feiten staat dat geen enkele redelijk oordelende overheid deze zou nemen. Dit debat behoort trouwens tot de bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken.

Inzake het tweede middelonderdeel wijst de verwerende partij erop dat door verzoeker dossieromstandigheden worden aangehaald waaruit volgens hem zou moeten blijken dat niet is voldaan aan de voorwaarden *ex de* artikelen 179, § 1, 5°, en 180, derde lid, van de wet van 28 februari 2007, zodat hem geen terugbetaling mocht worden opgelegd. De vraag of al dan niet een rendementsvergoeding moest worden opgelegd, kan evenwel niet in rekening worden genomen als uitzonderlijke sociale reden bij de beoordeling van de aanvraag tot vrijstelling, vermits deze argumenten betrekking hebben op de toepassing van de artikelen 179, § 1, 5°, en 180, derde lid, van de wet van 28 februari 2007 en dus op een subjectief recht. In ondergeschikte orde wordt nader ingegaan op voornoemde argumenten aangaande het gebrek aan definitie van ‘vorming’, het gebrek aan een door de Koning bepaalde minimumdrempel, de persoonlijke historiek van verzoeker, de communicatie uitgaande van HR en de in aanmerking genomen prijzen.

25. In haar laatste memorie merkt de verwerende partij op dat de duur van de afhandeling van het dossier, de nota van 5 juli 2021 en de gemaakte fouten “meegenomen werden in de besluitvorming”, al heeft de discretionaire beoordeling van de verwerende partij tot de conclusie geleid dat deze factoren niet tot een algehele vrijstelling kunnen leiden, maar wel tot een gedeeltelijke vrijstelling. De verwerende partij ziet niet in waarom enkel een algehele vrijstelling in verhouding zou staan tot de door haar gemaakte fouten. Hoewel de verwerende partij in de bestreden beslissing erkent dat zij fouten gemaakt heeft, dat verzoeker in de zin van de hem bezorgde (verkeerde) informatie handelde en dat de afhandeling van het dossier drie jaar heeft geduurd, blijkt uit niets dat de sociale situatie van verzoeker hem geheel niet toelaat (minstens een deel van) het wettelijk bepaalde bedrag terug te betalen. Enkel een dergelijke omstandigheid kan namelijk een algehele vrijstelling rechtvaardigen. De bestreden beslissing stelt echter vast, “uit een gecombineerd onderzoek van de sociale situatie van betrokkene met betrekking tot het door hem ingediende dossier en de redenen die de terugbetaling van de gecumuleerde vormingskost van de vormingen gevolgd

op kosten van Defensie rechtvaardigen”, dat dit *in casu* niet het geval is en het proportioneel is een vrijstelling van 4098,98 euro toe te kennen – hetgeen niettemin 50% van het oorspronkelijke bedrag uitmaakt.

26. In zijn laatste memorie wijst verzoeker erop dat de verwerende partij in haar laatste memorie nieuwe motieven over zijn sociale situatie tracht toe te voegen aan de bestreden beslissing, waarmee geen rekening mag worden gehouden. Voorts betwist verzoeker die motieven, die overigens niet steunen op een werkelijk onderzoek van zijn financiële draagkracht.

Beoordeling

27. Een verzoekende partij kan in principe bezwaarlijk in éénzelfde middel aanvoeren dat een door haar bestreden beslissing niet formeel gemotiveerd is én tegelijk kritiek leveren op de materiële motieven: minstens wijst dit uit dat zij die materiële motieven kent en dus geen belang heeft bij de aangevoerde schending van de formelemotiveringsplicht.

Het is evenwel niet noodzakelijk contradictorisch om een bestreden beslissing niet afdoende formeel gemotiveerd te achten en tegelijk ook de enkele, maar volgens de verzoekende partij niet afdoende, formele motieven die ze dan toch bevat, aan inhoudelijke kritiek te onderwerpen. Dat is wat verzoeker in het tweede middel doet, overigens grotendeels in afzonderlijke middelonderdelen. Zoals hierna blijkt, heeft verzoeker voldoende duidelijk toegelicht waarin hij een schending ziet van de formelemotiveringsplicht. De exceptie van de verwerende partij wordt in zoverre niet bijgevalen.

28. De vaststelling van de verwerende partij dat de toelichting bij het middel soms te wensen overlaat aan helderheid en accuratesse, kan wel worden bijgevalen. Verzoeker springt heen en weer tussen de aangevoerde beginselen, zonder de beweerde schending ervan steeds duidelijk af te lijnen. Niettemin heeft de verwerende partij de kern van verzoekers betoog zeer wel

begrepen en in de memorie van antwoord kunnen weerspreken, zodat de exceptie *obscuri libelli* niet wordt bijgevalen.

29. Met het ministerieel besluit van 8 september 2023 neemt de minister een beslissing over de aanvraag van verzoeker tot vrijstelling van de door hem verschuldigde terugbetaling van genoten vormingskosten. Zij verleent verzoeker een gedeeltelijke vrijstelling.

Artikel 184, eerste lid, van de wet van 28 februari 2007 machtigt de Koning of de overheid die hij aanwijst ertoe de militair die erom verzoekt voor uitzonderlijke sociale redenen bij gemotiveerde beslissing vrij te stellen van de gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de vormingskosten en de tijdens de vorming genoten wedden. Luidens de parlementaire voorbereiding van deze bepaling wordt ermee de mogelijkheid geopend om militairen die vóór het beëindigen van hun rendementsperiode de hoedanigheid van militair verliezen, of aspirant-officieren die na het behalen van hun bachelordiploma vooralsnog mislukken in de rest van hun academische studies, en die om sociale redenen in de onmogelijkheid verkeren om het in artikel 180 van dezelfde wet bepaalde deel van de tijdens de vorming genoten wedden volledig terug te betalen, deels of volledig van deze terugbetaling vrij te stellen (*Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2759/1, 96-97).

De vrijstelling kan luidens artikel 184, eerste lid, van de wet van 28 februari 2007 slechts om “uitzonderlijke sociale redenen” worden verleend, wat een appreciatie in het concrete geval vereist.

Ze kan geheel of gedeeltelijk zijn.

30. Verzoeker verwoordt zijn grieven tegen de bestreden beslissing in twee middelonderdelen die hij titels meegeeft, welke verwijzen naar de “intrekking van de beslissing dat [hij] geen terugbetaling verschuldigd is” en naar “feitelikheden die reeds bestonden voorafgaand aan de onrechtmatige

intrekking”. Dit illustreert niet alleen de hiervóór besproken misvatting van verzoeker over de vermeende intrekking van een beslissing, maar ook een daarmee samenhangende misvatting over het onderscheid tussen de beoordeling van de vrijstellingsaanvraag en de daarvan losstaande en eraan voorafgaande vaststelling van een wettelijke terugbetalingsplicht.

31. Artikel 184 van de wet van 28 februari 2007 beoogt de gevolgen van deze wettelijke terugbetalingsplicht enigszins te milderen, door de betrokkene de mogelijkheid te bieden de Koning of diens gemachtigde om een gehele of gedeeltelijke vrijstelling te verzoeken wegens uitzonderlijke sociale redenen. De beoordeling van de vrijstellingsaanvraag staat los van de eraan voorafgaande vaststelling van de hoegrootheid van verzoekers verplichtingen. Als verzoeker de verwerende partij verwijt een “eigen interpretatie” te geven aan de wet – bijvoorbeeld aan het begrip ‘vorming’ – en hij het niet eens is met die zienswijze, of meer in het algemeen het niet eens is met de berekening zélf van de vergoeding – bijvoorbeeld door verkeerd gehanteerde prijzen – dient hij het bestuur ervan te overtuigen om de berekening over te doen of die berekening te betwisten bij de bevoegde rechter. Een verkeerde berekening op zich kan geen “uitzonderlijke sociale reden” zijn als bedoeld in voormeld artikel 184: dit laatste veronderstelt dat het aangerekende bedrag correct is maar dat het in de specifieke omstandigheden eigen aan de aanvrager niet of niet geheel moet worden teruggevorderd.

Voor zover verzoeker in het middel de berekening van de rendementsperiode of van de vormingskosten betwist of betwist dat een bepaalde door hem gevolgde opleiding een ‘vorming’ is in de zin van de wet, mag hij van de minister niet verwachten dat dit als een reden tot vrijstelling in aanmerking komt. Binnen het raam van de vrijstellingsaanvraag wordt het vastgestelde bedrag immers verondersteld correct te zijn. Dat is overigens de reden waarom het ministerieel besluit van 8 april 2021 is ingetrokken bij ministerieel besluit van 16 september 2022: de toenmalige aanvraag van verzoeker bleek te steunen op een bedrag dat naderhand niet correct bleek te zijn.

Verzoeker vermag niet onder het mom van een aanvraag tot vrijstelling een betwisting over de precieze omvang van zijn verplichtingen onder de wet van 28 februari 2007 aan de minister voor te leggen, die immers op dat punt noch beslissingsbevoegdheid, noch beoordelingsmarge heeft; noch mag hij de Raad ertoe brengen daarover in de plaats van de justitiële rechter uitspraak te doen.

In die mate gaat het middel uit van een verkeerde rechtsopvatting en faalt het naar recht.

32. Het past voorts eraan te herinneren dat het de Raad van State niet toevalt om in de plaats van het bestuur te beslissen over het voorhanden zijn van uitzonderlijke sociale omstandigheden en, in dat geval, over de omvang van de gehele of gedeeltelijke vrijstelling. Dat is evenwel wat verzoeker de Raad poogt te ontlokken, waar hij de aan de verwerende partij in zijn vrijstellingsaanvraag voorgelegde gegevens in het verzoekschrift herneemt en argumenteert dat deze nopen tot volledige vrijstelling en dat elke andersluidende beslissing de materiële motiveringsplicht miskent.

Zoals het eerste middelonderdeel, geput uit de schending van de materiële motiveringsplicht, is toegelicht, gaat het uit van een andere rechtsopvatting en kan het niet slagen.

33. Zoals verzoeker zelf aanvoert, wordt in het bestreden ministerieel besluit vooreerst verwezen naar de vijftien redenen die verzoeker heeft aangevoerd om een vrijstellingsaanvraag te rechtvaardigen, evenals naar de bewijsstukken die hij heeft voorgelegd ter staving van die aanvraag.

Vervolgens worden door de verwerende partij vijf van de aangevoerde redenen als “voornaamste elementen” in aanmerking genomen. Naar het oordeel van de Raad komen deze vijf redenen overeen met de “sociale

redenen” die verzoeker heeft aangebracht in de punten 1, 2, 3, 6 en 15 van zijn aanvraag. De andere redenen worden hetzij uitdrukkelijk, hetzij impliciet verworpen. Hieruit moet worden afgeleid dat de voormelde vijf elementen de verwerende partij hebben overtuigd om uitzonderlijke sociale redenen te aanvaarden. Dit blijkt immers uit de volgende conclusie van het bestreden ministerieel besluit:

“Overwegende dat uit een gecombineerd onderzoek van de sociale situatie van betrokkene met betrekking tot het door hem ingediende dossier en de redenen die de terugbetaling van de gecumuleerde vormingskost van de vormingen gevolgd op kosten van Defensie rechtvaardigen, blijkt dat slechts een gedeeltelijke vrijstelling van de terugbetaling van de tijdens de vormingen genoten wedden kan worden verleend en dat het bedrag van de vrijstelling beperkt moet blijven tot het deel dat het bedrag van 4.098,98 euro overschrijdt.”

34. Over de redenen die verzoeker voorlegt onder de punten 5, 9, 10, 11, 12 en 13 heeft de minister in het bestreden besluit uitdrukkelijk aangegeven waarom zij ze niet kan aannemen. In zoverre is de formelemotiveringsplicht niet geschonden.

De onder punt 8 aangegeven reden – verzoeker voelde zich genooddaakt ontslag te geven – is naar het oordeel van de Raad impliciet verworpen, waar de minister opmerkt dat verzoeker volledig is geïnformeerd over zijn financiële verplichtingen voordat hij zijn ontslag heeft gegeven. Ook in die mate is de formelemotiveringsplicht niet geschonden.

Strikt genomen blijven de punten 4 (economische crisis), 7 (sociale redenen zijn niet bepaald) en 14 (gesprek met HR meermaals geweigerd) in het ministerieel besluit onbesproken. De Raad van State kan echter in redelijkheid niet inzien hoe deze drie punten van het exceptionele van de situatie van verzoeker kunnen overtuigen. Verzoeker gaat in het verzoekschrift ook niet meer specifiek in op deze drie punten. In die mate heeft verzoeker geen belang bij de aangevoerde schending van de formelemotiveringsplicht.

35. Wat de verworpen argumenten betreft ten slotte, laat verzoeker begrijpen dat hij het anders ziet. Dat volstaat evenwel niet om een schending van de materiële motiveringsplicht aan te tonen. Verzoeker toont voor elk van die redenen niet aan waarom de minister ze ten onrechte niet als uitzonderlijke sociale omstandigheid aanneemt en waarom, met andere woorden, het daartoe uitgedrukte motief verkeerd is. De schending van de materiële motiveringsplicht is in zoverre niet aangetoond.

36. De verwerende partij heeft uitzonderlijke sociale omstandigheden aangenomen. Uit wat voorafgaat volgt dat verzoeker niet aantoont dat de minister nog méér aangereikte redenen als uitzonderlijke sociale omstandigheden moest aannemen.

De volgende en laatste op de motiveringsplicht te betrekken vraag ziet dan op de omvang van de vrijstelling.

37. Verzoeker betoogt dat hij uit de bestreden beslissing niet kan afleiden waarom hij geen volledige vrijstelling krijgt, gelet op de argumenten die hij liet gelden. Volgens verzoeker blijkt niet dat alle feitelijke gegevens in de beoordeling zijn opgenomen. Hij heeft er “het raden naar”.

Die kritiek ziet op de formele motiveringsplicht, betrokken op de gedeeltelijke vrijstelling.

38. Van de vijf in aanmerking genomen redenen om het exceptionele van verzoekers situatie aan te nemen, zijn er drie terug te voeren tot onzorgvuldig of zelfs foutief optreden van de verwerende partij zelf: de duur van de afhandeling van het dossier, de nota van 5 juli 2021 en de “meerdere fouten” die gemaakt zijn in het dossier.

De Raad neemt aan dat de begroting van de vrijstelling in verhouding staat tot zowel het uitzonderlijke karakter van de in aanmerking te

nemen sociale redenen als de impact ervan op de betrokkene of, zoals de minister overweegt, dat “de bepaling van het bedrag van de vrijstelling gebaseerd is op een juiste evenredigheid tussen het belang van de aangehaalde uitzonderlijke sociale redenen en het bedrag van de gehele terugbetaling die zou kunnen worden geëist”.

Het is dan ook ondoenlijk om te verwachten dat er precieze parameters en tabellen worden voorgelegd om het toegekende bedrag te verantwoorden. Er zal steeds een mate van billijkheid en discretionaire inschatting zijn om die “juiste evenredigheid” in te schatten. De Raad vermag ook niet in de plaats van het bestuur te bepalen wat, in zijn ogen, de meest passende tegemoetkoming is voor de in aanmerking genomen uitzonderlijke sociale redenen.

In de concrete omstandigheden van deze zaak en in aanmerking genomen de feitelijke achtergrond die de verwerende partij ertoe bracht om uitzonderlijke sociale omstandigheden aan te nemen – een achtergrond waaraan zij als gezien zelf in grote mate heeft bijgedragen en waarvan zij zelf erkent dat ze haar als “meerdere fouten” aangerekend kan worden zodat ze grotendeels het gevolg is van haar eigen foutief handelen – kon verzoeker wél ervan op aan dat hem uitdrukkelijk zou worden uitgelegd waarom hij desondanks geen aanspraak kan maken op een volledige vrijstelling.

39. Uit wat voorafgaat blijkt dat de bestreden beslissing verzoeker niet toelaat te achterhalen op grond van welke gedachtegang hij geen volledige vrijstelling toegezegd krijgt.

Het valt aan de verwerende partij toe om die gedachtegang nader te expliciteren of, als zij moet vaststellen daartoe niet in staat te zijn, verzoeker alsnog een volledige vrijstelling te verlenen.

In die mate is het middel, geput uit de schending van de formelemotiveringsplicht, gegrond.

40. Het redelijkheidsbeginsel mag geschonden worden genoemd wanneer een beslissing, waarvan vastgesteld wordt dat ze op deugdelijke grondslagen berust, inhoudelijk dermate van het normale beslissingspatroon afwijkt dat het ondenkbaar is dat enige andere zorgvuldig handelende overheid in dezelfde omstandigheden die beslissing zou nemen.

Precies het ontbreken van een deugdelijk geëxpliciteerde motivering houdt in dat het voorbarig is om thans de vrijstelling als een “arbitrair bedrag” te kwalificeren dat “kennelijk onredelijk” is. Aan een beoordeling van de redelijkheid van een beslissing kan de Raad van State maar toekomen zodra de motieven vaststaan.

Voor zover het middelonderdeel is geput uit een schending van het redelijkheidsbeginsel, is het voorbarig. In die mate is de exceptie van de verwerende partij gegrond.

41. Het middel is gegrond, doch enkel in de *sub* 38 en 39 aangegeven mate.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt ministerieel besluit nr. 97.323 van de minister van Defensie van 8 september 2023, waarbij een gedeeltelijke vrijstelling van de terugbetaling van vormingskosten wordt toegestaan aan XXXX.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. 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 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achtentwintig januari tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren