RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

nr. 264.783 van 7 november 2025
in de zaak A. 246.255/IX-10.767

In zake: J.B.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Mario Van Essche
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Korte Lozanastraat 20-26
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Vanpraet
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306a
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 29 oktober 2025, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van "de beslissing van de Veiligheid van de Staat van 2 oktober 2025 dewelke na willig beroep werd bevestigd door de beslissing van de Veiligheid van de Staat van 23 oktober 2025 waarbij verwerende partij enerzijds het volbrengen van een stage in het kader van de opleiding geneeskunde onderwerpt aan de cumulmachtiging en anderzijds de gevraagde cumulmachtiging weigert".

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 29 oktober 2025 werd de procedurekalender vastgesteld.

De verwerende partij heeft een nota met opmerkingen en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 november 2025, om 11.00 uur.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Mario Van Essche, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een andersluidend 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. Verzoekster is deeltijds (50%) statutair inspecteur bij de Veiligheid van de Staat (VSSE).

Daarnaast volgt verzoekster een opleiding geneeskunde aan de UGent. Met ingang van 10 maart 2025 dient zij hiervoor in de masteropleiding een stage te volbrengen, die nog loopt tot het voorjaar 2026.

3.2. Erop gewezen dat artikel 18 van het koninklijk besluit van 13 december 2006 ‘houdende het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat’ van toepassing is en er een cumulatiemachtiging dient te worden gevraagd, dient verzoekster op 8 augustus 2025 een aanvraag tot cumulatiemachtiging in.

Op het door verzoekster daartoe ingediende aanvraagformulier wordt vervolgens een positief advies uitgebracht door haar hiërarchisch meerdere, door de bevoegde directeur en door “DSEG/VBS”. De bevoegde commissaris stelt in zijn advies dat “[deze] onbezoldigde stage […] niet [moet] worden beschouwd als een cumulactiviteit” en dat er geen belangenconflict is tussen de studie en het werk bij de VSSE.

De dienst *Human Resources* verleent een negatief advies omdat de stage geneeskunde “de uitoefening van de hoofdactiviteit in de weg staat”. Zowel de directeur *Corporate Services* als de adjunct-administrateur-generaal sluiten zich aan bij het advies van de dienst HR.

Op 2 oktober 2025 beslist de administrateur-generaal tot de weigering van de cumul.

3.3. Op 10 oktober 2025 vraagt verzoeksters raadsman aan de administrateur-generaal om haar standpunt te willen herzien. Hij wijst erop, onder meer, dat de opleiding niet onder het cumulverbod valt, dat ze volledig buiten de dienstuuren wordt gevolgd, dat het advies van de dienst HR “niet juist” is en dat de beslissing van 2 oktober 2025 niet is gemotiveerd.

Op 23 oktober 2025 bevestigt de adjunct-administrateur-generaal de beslissing tot weigering van de cumulmachtiging met de volgende brief, met weglating van voetnoten:

> "Wij hebben met aandacht kennis genomen van uw schrijven van 10 oktober 2025 […]. In uw brief verzoekt u ons om de eerder genomen beslissing met betrekking tot de weigering van de toekenning van een cumulmachtiging ten aanzien van [verzoekster] te herzien.
> Wij hebben de in uw brief aangevoerde elementen zorgvuldig bekeken en wensen langs deze weg ons standpunt duiden.
> U geeft terecht aan dat [verzoekster] een aanvraag tot cumulmachtiging indiende overeenkomstig artikel 18, § 3 van het koninklijk besluit van 13 december 2006 houdende het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat, in het kader van haar opleiding tot arts en de daarmee verbonden stage. Daarbij argumenteert u dat paragraaf 3 van artikel 18 enkel van toepassing zou zijn op activiteiten die aanleiding geven tot een belangenconflict, dan wel op alternatieve tewerkstelling of onbezoldigd vrijwilligerswerk. Wij wensen hierbij te onderstrepen dat artikel 18, § 3 van het genoemde koninklijk besluit wel degelijk van toepassing is op alle soorten activiteiten – zowel bezoldigd als onbezoldigd – en dit ongeacht de vraag of zij potentieel een belangenconflict met zich meebrengen.
> In dat verband haalt u tevens aan dat de stage in kwestie een onderdeel vormt van een opleiding en dus volgens 'vaste rechtspraak' niet als professionele activiteit kan worden beschouwd. Wij merken op dat in uw schrijven geen enkele verwijzing werd opgenomen naar concrete arresten of rechterlijke uitspraken waarop dit standpunt gebaseerd zou zijn. Het blijft dan ook onduidelijk op welke rechtsbron of wel rechtscollege deze rechtspraak betrekking heeft. In het kader van een cumulaanvraag wordt nagegaan of de activiteit bijkomstig is en verenigbaar met het ambt, ongeacht het al dan niet professionele karakter ervan.
> We verwijzen daarnaast ook graag naar de vaste rechtspraak van de Raad van State, waarin duidelijk wordt gesteld dat een cumulmachtiging geen recht is, maar een gunst die door de bevoegde overheid kan worden toegestaan. Het cumulatieverbod is de regel, de cumulatiemachtiging is de uitzondering. Daarbij geldt eveneens het principe dat de bijkomende activiteit daadwerkelijk bijkomstig moet blijven. Het is aan de overheid om te beoordelen in welke mate een bepaalde activiteit nog als bijkomstig kan worden beschouwd. Een dergelijke stage kan niet worden aangemerkt als een nevenactiviteit aangezien de aard (voltijds) en de omvang (60 uren per week) ervan onverenigbaar zijn met het bijkomstig karakter dat een nevenactiviteit veronderstelt. Daarnaast zou de aard en omvang van de stage ertoe leiden dat de Veiligheid van de Staat zich voortdurend dient aan te passen aan de persoonlijke situatie van [verzoekster], hetgeen niet de bedoeling kan zijn. Het blijft immers de verantwoordelijkheid van de medewerker zich te schikken naar de geldende dienstregels.
> U verwijst verder naar punt B van de dienstnota van de FOD Justitie van 6 januari 2009, waarin zou zijn aangegeven dat activiteiten die buiten de

diensturen plaatsvinden, niet onderworpen zijn aan een cumulverbod. Wij merken op dat deze dienstnota niet van toepassing is op de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat. Zij ressorteren immers onder het gezag van de voorzitter van het directiecomité van de Veiligheid van de Staat, en niet onder dat van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie, van wie de nota uitgaat. De bepalingen van deze dienstnota zijn bijgevolg niet relevant voor het onderhavige dossier.
Ten aanzien van de motivering van onze beslissing wensen wij te onderstrepen dat de weigering van de cumulmachtiging wel degelijk gemotiveerd werd. De beslissing verwijst expliciet naar de motieven die door de dienst HR in haar advies naar voren zijn gebracht. Dit advies werd in zijn volledigheid als bijlage gehecht aan de weigeringsbeslissing en maakt integraal deel uit van die beslissing. De beoordeling gebeurde bovendien op het concrete en inhoudelijke aspect van de bijkomstigheid van de aangevraagde activiteit, zonder gebruikt te maken van een standaardformule. Hiermee is gehandeld conform de rechtspraak van de Raad van State. Daarnaast werd een onderhoud ingepland met [verzoekster], de administrateur-generaal en de manager HR, waarin de weigeringsbeslissing nogmaals mondeling uitgebreid werd toegelicht.
We kunnen ons niet vinden in uw stelling dat [verzoekster] door de weigering disproportioneel zou worden gehinderd in haar opleiding. Wij benadrukken hierbij dat zij op geen enkel moment wordt belemmerd in haar verdere studietraject. De cumulweigering vormt geen belemmering voor de verderzetting van het studietraject van [verzoekster]. Zij kan haar stage immers onverminderd verderzetten op voorwaarde dat deze niet wordt uitgevoerd terwijl zij nog in dienstactiviteit is bij de Veiligheid van de Staat.
Tot besluit merken wij op dat het verzoek betrekking had op een reeds lopende stageperiode en dus retroactief van aard was. Een cumulmachtiging kan pas rechtsgeldig worden toegekend met ingang van de goedkeuringsdatum. Voorafgaand daaraan kan geen geldige machtiging bestaan. In dat opzicht heeft [verzoekster] niet voldaan aan de verplichting tot tijdige aanvraag. Gelet op de omstandigheden, zal onze dienst hier evenwel geen verdere gevolgen aan verbinden.
Op basis van bovenstaande overwegingen bevestigen wij ons eerder ingenomen standpunt en blijft de weigering tot toekenning van de cumulmachtiging gehandhaafd."

IV. Precisering van het voorwerp van de vordering

Exceptie

4. De verwerende partij werpt in de nota met opmerkingen op dat de beslissing van 23 oktober 2025, die genomen is naar aanleiding van een willig beroep, een louter bevestigende beslissing is van de beslissing van 2 oktober 2025.

Zowel het voorwerp als de motieven die eraan ten grondslag liggen zijn identiek. In de brief van 23 oktober 2025 wordt concreet toegelicht waarom de argumenten die de raadsman van verzoeker aanvoert in zijn brief van 10 oktober 2025 niet gevolgd kunnen worden, zonder dat zich daarbij nieuwe feitelijke of juridische omstandigheden aandienen en zonder nieuw onderzoek ten gronde. Het gaat om een louter bevestigende beslissing die niet aangevochten kan worden met een vernietigingsberoep en bijgevolg ook niet met een vordering tot schorsing.

Beoordeling

5. Zoals verzoekster het zelf stelt, heeft zij een willig beroep ingesteld tegen de weigering van 2 oktober 2025. In de beslissing van 23 oktober 2025 gaat de verwerende partij concreet in op de nieuwe argumenten van verzoekster, die onder meer zien op het haar voorheen niet bekende advies van de dienst HR. Op het eerste gezicht – en anders dan hoe de verwerende partij het ziet – heeft het willig beroep dan ook geleid tot een effectieve heroverweging en is de beslissing van 23 oktober 2025 niet een loutere bevestiging van of toelichting bij de vroegere beslissing, maar een nieuwe beslissing die in de plaats is gekomen van de weigering van 2 oktober 2025, welke uit het rechtsverkeer is verdwenen.

In de huidige stand van de procedure lijkt het voorwerp van de vordering dan ook bepaald te moeten worden tot de weigeringsbeslissing van 23 oktober 2025, hierna de bestreden beslissing genoemd.

6. De exceptie vertoont niet de ernst, vereist opdat ze in de huidige stand van de rechtspleging kan worden bijgevallen.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

7. Krachtens artikel 17, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een

behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling en waarmee de nietigverklaring van de bestreden beslissing *prima facie* kan worden verantwoord. Overeenkomstig paragraaf 5 van datzelfde artikel wordt de zaak behandeld bij uiterst dringende noodzakelijkheid en derhalve binnen een termijn van vijftien dagen of minder, wanneer zulks in het opschrift wordt vermeld.

VI. Spoedeisendheid en uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

8. In het inleidend verzoekschrift zet verzoekster over de spoedeisendheid en de uiterst dringende noodzakelijkheid uiteen wat volgt:

> "2. Verzoekster voleindigt momenteel haar opleiding geneeskunde en dient daarvoor een stage te volbrengen.
> Aangezien ze halftijds werkt als inspecteur bij de VVSE kan ze deze stage volledig volbrengen buiten haar diensturen. Dit wil zeggen tijdens de vrije uren waarop zij geen prestaties verricht en tijdens de wettelijke vakantiedagen.
> Aldus heeft ze deze stage, met steun van haar directe hiërarchisch oversten (die hiervoor ook positief adviseerden) aangevat.
> Ingevolge het naderhand door de dienst human resources van de VVSE ingenomen standpunt dat verzoekster voor de uitvoering van de stage een cumulmachtiging behoeft, en, de daaropvolgende beslissing van de administrateur-generaal tot weigering van de aangevraagde machtiging, wordt het verzoekster thans onmogelijk gemaakt haar stageverplichting in het kader van de opleiding geneeskunde verder te vervullen en dus om haar opleiding af te maken.
> De tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing is van aard om de verzoekende partij een persoonlijk en rechtstreeks materieel en moreel nadeel te berokkenen door verzoekster voor een keuze te plaatsen;
> Ofwel zet ze haar stage stop en kan ze haar studie niet finaliseren, hetgeen op korte termijn een ernstig nadeel zou te weeg brengen dat onherstelbaar is, mede gelet op de studie-impact en studievertraging. Hierbij kan niet voorbijgegaan worden aan de reeds ver gevorderde status van het studietraject van verzoekster en de intense investeringen, zowel van financiële als persoonlijke aard die verzoekster reeds meer dan vijf jaar heeft geleverd en die zij door de bestreden beslissing thans onherroepelijk in het gedrang ziet komen.

Ofwel maakt ze, zoals verwerende partij wil, oneigenlijk gebruik van verlofstelsels, maar valt zij zonder inkomsten, waardoor het eveneens in de feiten onmogelijk zal zijn om de studie te bekostigen.
Verzoekster voert nu reeds vier maanden haar stage uit in combinatie met haar arbeidstijd. Dat is tot op heden zonder problemen gegaan en heeft op geen enkele manier geïnterfereerd met haar arbeidstijd, die zij correct heeft gepresteerd.
Haar hiërarchisch meerdere en haar directeur, alsook DSEC/VB zien hier allen een meerwaarde in voor haar functie als inspecteur en moedigden dat aan, zoals ook blijkt uit het positief advies, te meer omdat er ook artsen werkzaam zijn in functies bij verwerende partij (hetgeen ook functies zijn die verzoekster interesseren nadat zij haar studies gefinaliseerd heeft).
Door de bestreden beslissing wordt verzoekende partij thans voor een voldongen feit en dwingende keuze geplaatst waarvoor de gewone procedure geen oplossing kan bieden zonder haar studie te moeten staken en stop te zetten in afwachting van een uitspraak over een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging. Dan is haar academiejaar voorbij en bovendien zal dat heel wat impact hebben op haar studie, nu stage best aansluit bij het theoretische gedeelte van een opleiding.
3. Het aangevoerde nadeel is dermate ernstig dat de zaak volgens de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, binnen een termijn van 15 dagen of minder dient te worden behandeld. De problematiek stelt zich immers terstond; De uitvoering van de stage in het kader van de studie geneeskunde van verzoekster – die bovendien reeds lopende is en werd ingepland in de werking van de verschillende stage-inrichtingen – is in de huidige fase van het studietraject van verzoekster verplicht, niet facultatief en moet strikt worden nageleefd. De uitvoering van de bestreden beslissing heeft de onmiddellijke stopzetting van de stage tot gevolg waardoor de opleiding van verzoekende partij minstens hangende de procedure tot nietigverklaring wordt onderbroken. Nu verwerende partij niet bereid is de beslissing te herzien ziet verzoekende partij geen andere mogelijkheid dan om bij hoogdringendheid de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te verzoeken."

9. In de nota met opmerkingen wijst de verwerende partij erop dat het verzoekster vrij staat om verlof wegens persoonlijke redenen op te nemen om haar stage te kunnen voortzetten. Dat verzoekster haar stage zou moeten stopzetten is dus geen onmiddellijk en rechtstreeks rechtsgevolg van de bestreden beslissing, maar wel van de individuele keuze die verzoekster wenst te maken om de stage te cumuleren met een halftijdse tewerkstelling.

Ten tweede moet voor ogen worden gehouden dat de nadelige situatie waarop verzoekster zich thans beroept, het gevolg is van het feit dat zij zelf

heeft nagelaten om tijdig een cumulmachtiging aan te vragen. De geweigerde aanvraag heeft betrekking op een reeds lopende stageperiode die volgens verzoekster op 10 maart 2025 een aanvang heeft genomen, terwijl in de regel een machtiging tot cumulatie geen terugwerkende kracht mag hebben. In dat opzicht vindt het nadeel dat verzoekster naar eigen zeggen op korte termijn dreigt te ondergaan dus haar oorzaak in het feit dat zij zelf niet voldaan heeft aan de verplichting om tijdig een aanvraag in te dienen en dus in het verleden wederrechtelijk de cumulactiviteit heeft uitgevoerd.

Dat verzoekster thans "gedwongen" wordt om ofwel haar halftijdse tewerkstelling bij de VSSE (tijdelijk) "on hold" te zetten, dan wel haar stage in de opleiding geneeskunde uit te stellen, vindt bovendien zijn oorzaak in het feit dat zij klaarblijkelijk de beide wenst te combineren. Dit is een eigen keuze van verzoekster. Zij gaat er daarbij klaarblijkelijk vanuit dat zij zonder meer een halve tewerkstelling – en dus halftijdse wedde – bij de VSSE zou kunnen behouden tijdens de duur van de stage geneeskunde (al dan niet via het opnemen van verlofdagen). Dit is een onterechte veronderstelling, vermits de cumul geen recht maar een gunst is. In elk geval heeft verzoekster zelf nagelaten om tijdig de administratieve stappen te ondernemen om haar administratieve toestand hierop af te stemmen.

Dat verzoekster de halftijdse wedde tijdelijk niet zou ontvangen wanneer zij beslist om haar stage te doorlopen, betreft eveneens een logisch en te verwachten gevolg van haar keuze om de stage in de opleiding geneeskunde aan te vangen en voort te zetten. Dit betreft overigens een louter financieel nadeel dat in beginsel principieel herstelbaar is en niet voldoende om een beroep op de schorsingsprocedure te rechtvaardigen.

Tot slot heeft verzoekster na de negatieve cumulbeslissing van 2 oktober 2025, die haar op 6 oktober 2025 ter kennis werd gebracht, zelf nog tot 28 oktober 2025 gewacht om een verzoek tot schorsing in te stellen. Tussen de kennisgeving van de bestreden beslissing en het beroep zijn dus 22 dagen verstreken. Dit vormt de negatie zelf van de uiterst dringende noodzakelijkheid. De

verwerende partij is zich uiteraard bewust van het feit dat verzoekster via haar raadsman op 10 oktober 2025 een willig beroep heeft ingediend en zij neemt dit verzoekster ook niet kwalijk, maar vermits een willig beroep per definitie een niet georganiseerd administratief beroep betreft, er geen verplichting rust op de overheid om hierop te antwoorden en dit ook de beroepstermijn voor de Raad van State niet stuit of schorst, kon zij er redelijkerwijze vanuit gaan dat dit niet tot een wijziging van de beslissing zou leiden en hoefde zij dus geen 22 dagen te wachten.

Beoordeling

10. Dat verzoekster een opleiding in de geneeskunde met de bijbehorende stages wenst te combineren met een halftijdse tewerkstelling als ambtenaar, is inderdaad een persoonlijke keuze. Dat maakt de bestreden beslissing voor haar niet minder nadelig: zoals zij uiteenzet, komt de weigering van de cumulatiemachtiging erop neer dat zij ofwel haar opleiding moet staken, ofwel haar inkomen moet opgeven, bijvoorbeeld met een verlof zonder wedde. Mede gelet op het gegeven dat verzoekster al de masteropleiding volgt, heeft de bestreden beslissing dan ook een verre van verwaarloosbare impact.

De verwerende partij betwist niet – terecht – dat de gewone procedure ten gronde niet tijdig tot een resultaat kan leiden dat dit nadeel nog kan keren. Zij beweert evenmin dat verzoekster wél een goedkeuring had gekregen, mits zij haar aanvraag tijdig had ingediend.

Over het verbod om een retroactieve machtiging te verlenen, dient vastgesteld dat dit niet het weigeringsmotief is en dat de verwerende partij zelf heeft geschreven in de bestreden beslissing dat zij "[g]elet op de omstandigheden" hier "geen verdere gevolgen aan [zal] verbinden". Bovendien sluit dit verbod niet uit dat alsnog een machtiging wordt verleend voor nog komende stageverplichtingen.

Dat de machtiging geen recht is maar een eventuele gunst, wijst op de ruime discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij bij de beoordeling van de aanvraag, maar belet niet dat verzoekster een zorgvuldig onderzoek van haar aanvraag mag verwachten. Bovendien betwist zij in het eerste middel dat een machtiging vereist is.

Beschouwd vanaf 23 oktober 2025, datum van de bestreden beslissing, kan verzoekster geen gebrek aan voortvarendheid worden verweten. Evenmin kan haar kwalijk worden genomen, zoals de verwerende partij opmerkt, dat zij eerst nog een willig beroep heeft ingesteld tegen de beslissing van 2 oktober 2025. Omdat, inderdaad, de overheid niet verplicht is hierop te antwoorden en dit willig beroep de termijnen niet schorst of stuit, neemt verzoekster daarmee wel een risico met betrekking tot de verjaringstermijn en de vereiste diligentie. De chronologie van het willig beroep – ontvangst beslissing 6 oktober, willig beroep 10 oktober, antwoord hierop 23 oktober, vordering tot schorsing 29 oktober – laat de Raad evenwel aannemen dat verzoekster niet buitensporig lang heeft gewacht op een reactie van haar oversten en op 29 oktober 2025 nog optreedt zoals van een diligent persoon mag worden verwacht.

11. De voorwaarde van spoedeisendheid is vervuld. Verzoekster overtuigt voorts van de uiterst dringende noodzakelijkheid.

VII. Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

12. Verzoekster put een eerste middel uit de schending van artikel 18, § 3, van het koninklijk besluit van 13 december 2006 ‘houdende het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat’:

"Doordat de VVSE de uitvoering van de verplichte stage in het kader van de studie geneeskunde door verzoekende partij onderwerpt aan de verplichting van voorafgaande machtiging tot cumulatie overeenkomstig de bepalingen betreffende de onverenigbaarheden en cumulatiemachtiging in het personeelsstatuut van de VVSE
Terwijl de bepalingen inzake de onverenigbaarheden en de verplichting tot bekomen van een voorafgaande cumulmachtiging opgenomen in artikel 18, § 3 van het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten van de VVSE betrekking hebben op professionele activiteiten en niet slaan op activiteiten van opleiding en studie en alle in het kader van die opleiding of studie georganiseerde onderdelen waaronder verplichte leerstages zoals het geval is voor de uitvoering van de leerstage in het kader van de opleiding Master in de Geneeskunde."

Beoordeling

13. Artikel 18 van het koninklijk besluit van 13 december 2006 'houdende het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat' luidt:

"§ 1. Is onverenigbaar met de hoedanigheid van ambtenaar, welke ook zijn administratieve stand is:
1° iedere activiteit, bezigheid of mandaat, zelfs ten kostenloze titel, uitgeoefend door de ambtenaar zelf of via een tussenpersoon, in eender welke instelling, onderneming, vennootschap of vereniging, die kan aanleiding geven tot een belangenconflict met de activiteiten van de Veiligheid van de Staat;
2° iedere activiteit die in strijd zou kunnen zijn met de waardigheid van de functie of die afbreuk zou kunnen doen aan de uitoefening van de plichten inherent aan de functie;
3° een openbaar ambt, een openbare opdracht of een openbaar mandaat, evenals elke publieke politieke activiteit, betaald of niet.
§ 2. Voor de toepassing van § 1, 1°, brengt de ambtenaar, wanneer hij van oordeel is dat hij een belangenconflict heeft of vreest te hebben, zijn hiërarchische meerdere hiervan onmiddellijk op de hoogte. Deze bezorgt hem hiervan schriftelijk akte.
In geval van een erkend belangenconflict neemt de hiërarchische meerdere de gepaste maatregelen om hieraan een einde te stellen.
De ambtenaar kan op elk ogenblik schriftelijk om het advies van de administrateur-generaal of van diens afgevaardigde vragen over een toestand waarin hij zich in de toekomst zou kunnen bevinden, dit om te weten of deze oorzaak zou kunnen zijn van een belangenconflict. Het advies wordt hem schriftelijk verstrekt binnen de maand.
§ 3. De ambtenaar mag slechts een bezoldigde of onbezoldigde activiteit uitoefenen buiten zijn ambt, nadat hij een machtiging tot cumulatie

bekomen heeft. De machtiging tot cumulatie wordt verleend voor een periode van hoogstens vier jaar. De verlenging van de machtiging is onderworpen aan een nieuwe machtiging. De machtiging tot cumulatie mag geen terugwerkende kracht hebben.
Een machtiging tot cumulatie kan enkel verleend worden als de activiteit wordt uitgeoefend buiten de uren tijdens dewelke de ambtenaar zijn dienst vervult; zij dient in elk geval volledig bijkomstig te blijven in verhouding tot het uitgeoefend ambt. Een activiteit kan slechts worden uitgeoefend mits inachtname van de wetten en reglementen die de uitoefening van die activiteit regelen. In voorkomend geval wordt het bewijs daarvan geleverd.
De vraag tot cumulatie wordt door de ambtenaar ingediend bij zijn hiërarchische meerdere: zij dient verplicht de zo nauwkeurig mogelijke aanwijzing van de beoogde activiteit, de duur van deze activiteit en de gemotiveerde bevestiging te omvatten dat deze activiteit zelfs in de toekomst geen aanleiding kan geven tot een toestand van belangenconflict.
Nadat de hiërarchische meerdere, wanneer hij het nodig acht, aan de ambtenaar bijkomende informatie of verantwoordingsstukken heeft gevraagd, zendt hij de vraag met zijn beoordeling via hiërarchische weg naar de administrateur-generaal of zijn afgevaardigde.
Nadat de administrateur-generaal of zijn afgevaardigde, wanneer hij het nodig acht, aan de ambtenaar bijkomende informatie heeft gevraagd, beslist hij de machtiging tot cumulatie te verlenen of te weigeren. Bij gebrek aan een beslissing binnen de twee maanden wordt de machtiging tot cumulatie als aanvaard beschouwd; de termijn wordt op drie maanden gebracht, wanneer bijkomende informatie of verantwoordingsstukken werden gevraagd.
De uitoefening van een activiteit die voortvloeit uit een aanwijzing door de bevoegde overheid, wordt niet bedoeld in deze paragraaf; evenwel is de informatie van de hiërarchische meerdere vereist."

14. Dat koninklijk besluit van 13 december 2006 geeft geen definitie van de in zijn artikel 18 bedoelde 'activiteit' of 'activiteiten'. De beperking tot 'professionele activiteiten' die verzoekster erin leest, is er evenwel niet in opgenomen. Uit de samenhang van het gehele artikel 18, waarin enerzijds in paragraaf 1 een absolute onverenigbaarheid wordt opgelegd voor "iedere activiteit, bezigheid of mandaat" die aanleiding kan geven tot een belangenconflict en waarin anderzijds in paragraaf 3 bij wijze van gunst een cumulatiemachtiging mag worden verleend voor andere "activiteiten" op voorwaarde dat die, zelfs kosteloos, bijkomstig zijn en worden uitgeoefend buiten de diensturen, moet *prima facie* worden afgeleid dat de machtiging tot cumulatie ook betrekking heeft op andere dan strikt professionele activiteiten.

15. De “activiteiten” van verzoekster betreffen een stage in de geneeskunde die, naar haar eigen verklaring, een “voltijdse stage” is en tot zestig uren per week in beslag kan nemen. Bijkomstig valt zulke tijdsbesteding niet te noemen.

Hoewel verzoekster nog de hoedanigheid heeft van een student, gaat het voorts niet om een loutere kijkstage maar stelt zij tijdens die stage effectief handelingen op de werkvloer. Zij is als student-stagiair in het kader van haar opleiding ook onderworpen aan de maximale “wekelijkse arbeidsduur”, bedoeld in de wet van 12 december 2010 ‘tot vaststelling van de arbeidsduur van de geneesheren, de tandartsen, de dierenartsen, kandidaat-geneesheren in opleiding, kandidaat-tandartsen in opleiding en studenten-stagiairs die zich voorbereiden op de uitoefening van deze beroepen’ en zij is een ‘werknemer’ in de zin van die wet. Zij wordt door de voormelde wet geacht ‘arbeidsprestaties’ te verrichten.

In de huidige stand van de procedure mag daarom worden aangenomen, gezien de omvang en de aard ervan, dat de bedoelde stage valt onder het begrip ‘activiteiten’ waarvoor een cumulatiemachtiging vereist is. Dat de stage onbezoldigd is en dat verzoekster student is, doet voorshands niet anders besluiten.

16. Het middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17. Het tweede middel is genomen “uit de schending van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, met name van het beginsel audi alteram partem, dat inhoudt dat niemand mag worden getroffen door een voor hem of haar nadelige beslissing zonder vooraf te zijn gehoord”:

> “Doordat de VVSE met de bestreden beslissing een maatregel heeft genomen die verzoekende partij voortaan verbiedt om de opleiding Master in de Geneeskunde onder haar tewerkstellingsvoorwaarden verder te zetten,

zonder verzoekende partij over de feiten en essentiële elementen die aan de grondslag van de bestreden beslissing liggen te hebben gehoord,
Terwijl in het onderhavige geval verzoekster niet werd gehoord alvorens de bestreden beslissing tot weigering van de machtiging tot cumul werd genomen. Door verzoekster aldus niet te horen vóór het nemen van een beslissing die haar persoonlijk en rechtstreeks benadeelt — aangezien de weigering haar verhindert om de betrokken stage uit te voeren en bijgevolg verplicht haar studie te onderbreken en mogelijks te beëindigen— heeft de VVSE het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur inzake het recht om te worden gehoord geschonden."

Beoordeling

18. De verwerende partij werpt op dat de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet van toepassing is op de weigering van een cumulatiemachtiging. In de huidige stand van de procedure mag het antwoord hierop in het midden blijven.

19. Voorshands wordt aangenomen dat de ambtenaar die een cumulatiemachtiging vraagt, in principe wordt "gehoord" doordat hij zijn argumenten kan neerschrijven op het aanvraagformulier. Dat formulier peilt uitdrukkelijk naar, onder meer, een gedetailleerde omschrijving van de activiteit, de bevestiging dat de activiteit geen aanleiding kan geven tot een toestand van belangenconflict en de duur van de prestaties.

Verzoekster heeft dat formulier ingevuld.

Maar zelfs indien er reden zou zijn om dat formulier niet als voldoende te beschouwen in het kader van het hoorrecht, moet in deze zaak hoe dan ook worden aangestipt dat verzoekster een willig beroep heeft ingediend en dat de verwerende partij dat beroep heeft behandeld en een nieuwe beslissing heeft genomen, waarbij zij op de aangevoerde argumenten is ingegaan. Het stond verzoekster vrij om alle argumenten die zij nuttig wou doen gelden, in haar willig beroep neer te schrijven.

Er kan dan ook niet ernstig worden beweerd, zo lijkt, dat verzoeksters hoorrecht is geschonden bij het nemen van de bestreden beslissing – daargelaten of de hoorplicht wel van toepassing is.

20. Het middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

21. Het derde middel is genomen uit de schending van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen', alsmede van "het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur inzake de motiveringsplicht":

> "Doordat overeenkomstig artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 elke bestuurshandeling van individuele strekking die iemand persoonlijk en rechtstreeks raakt, uitdrukkelijk moet worden gemotiveerd en de motivering de feitelijke en juridische overwegingen moet bevatten die aan de beslissing ten grondslag liggen, zodat de belanghebbende kennis kan nemen van de beweegredenen van het bestuur en de wettigheid van de beslissing kan worden getoetst.
> Terwijl de bestreden beslissing tot weigering van de machtiging tot cumul geen enkele concrete of individuele motivering bevat. De beslissing beperkt zich tot een loutere weigering, zonder de feitelijke of juridische gronden uiteen te zetten die de beslissing rechtvaardigen.
> Zij vermeldt niet waarom de gevraagde cumul onverenigbaar zou zijn met de dienstbelangen, noch waarom in dit specifieke geval geen machtiging kon worden verleend.
> Door aldus te handelen, heeft het bestuur de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 geschonden, evenals het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat vereist dat bestuurshandelingen voldoende, pertinent en controleerbaar worden gemotiveerd."

In de toelichting bij het middel betoogt verzoekster dat in de bestreden beslissing wordt verwezen naar het advies dat de dienst HR formuleert in het aanvraagformulier en dat volgens de verwerende partij integraal onderdeel zou uitmaken van de bestreden beslissing. Het louter verwijzen naar het advies van de dienst HR door de administrateur-generaal volstaat echter niet om de rechtens

vereiste motivering van de beslissing te geven. De beslissing laat immers na om duidelijk de redenen aan te geven waarom het advies van de dienst HR wordt gevolgd, en meer, waarom de adviezen van de hiërarchisch meerdere van verzoekster, de bevoegde directeur (strategie) en de bevoegde commissaris (DSEC/VBS) die in tegenstelling tot de dienst HR allen een gunstig advies verleenden, niet werden gevolgd.

Bovendien is het advies van de dienst HR volgens verzoekster niet pertinent in de zin van de voormelde formelemotiveringswet, nu het vooreerst steunt op feitelijke onjuistheden: de stage wordt immers niet uitgevoerd tijdens de werkuren, zoals de dienst HR ten onrechte suggereert in zijn advies. Het is daarenboven *de iure* foutief nu de dienst HR ten onrechte van mening is dat de cumulmachtiging van toepassing is op een opleiding, terwijl de bevoegde commissaris (DSEC/VBS) in hetzelfde aanvraagformulier een tegenovergesteld advies formuleert, namelijk dat de stage geen cumulplichtige activiteit is. Deze mening van de dienst HR staat natuurlijk niet los van zijn visie dat er geen opleidingen mogen worden gevolgd tijdens de dienstactiviteit bij de verwerende partij, zoals dit overigens letterlijk wordt gesteld in de beslissing van 23 oktober 2025. Daarmee motiveert de administrateur-generaal evenwel nog niet waarom deze cumulaanvraag geweigerd wordt in dit geval, tenzij op verkeerde gronden, namelijk de vergissingen van de personeelsdienst.

Beoordeling

22. Dit middel lijkt te zijn gericht tegen de beslissing van 2 oktober 2025, waarvan voorlopig is aangenomen dat ze uit het rechtsverkeer is verdwenen.

23. Van de bestreden beslissing van 23 oktober 2025, hiervóór aangehaald, kan bezwaarlijk worden beweerd dat ze geen formele motivering bevat. Verzoekster is alleszins in staat om, naast dit middel, nog vier andere middelen tegen die beslissing aan te voeren, die er blijk van geven dat zij de juridische grondslag én de feitelijke redenen van de weigering zeer wel kent.

Bovendien lijkt de adjunct-administrateur-generaal in zijn beslissing niet zonder meer het advies van de dienst HR over te nemen. Dat advies vermeldt hij enkel, zo lijkt, om aan te geven dat volgens hem ook de beslissing van 2 oktober 2025 formeel gemotiveerd was. Wat daar ook van weze, lijkt de bestreden beslissing eigen, aan de adjunct-administrateur-generaal toe te schrijven motieven te bevatten – aangezien hij antwoordt op de nieuwe argumenten in het willig beroep: artikel 18, § 3, van het koninklijk besluit van 13 december 2006 is van toepassing op "alle soorten activiteiten" en dus ook op de door verzoekster gevolgde stage, de cumul is geen recht maar een gunst, de activiteit moet bijkomstig blijven wat niet het geval is voor een stage die voltijds is met een omvang van zestig uur per week en deze aard en omvang van de stage zou ertoe leiden dat de VSSE zich voortdurend moet aanpassen aan de persoonlijke situatie van verzoekster.

Of die motieven verkeerd zijn, heeft geen uitstaan met de formelemotiveringsplicht.

De formelemotiveringsplicht gaat ook niet zo ver, zo lijkt, dat redenen moeten worden gegeven waarom afgeweken wordt van de gunstige adviezen.

24. Waarom de materiëlemotiveringsplicht is geschonden, wordt in het middel – of de toelichting bij het middel – niet nader geëxpliciteerd, zodat het middel in die mate niet ontvankelijk lijkt.

Volledigheidshalve mag worden herhaald dat de adjunct-administrateur-generaal *prima facie* steunt op eigen motieven om de stage niet als "bijkomstig" te beschouwen, zodat het al dan niet feitelijk onjuist zijn van het advies van de dienst HR niet ter zake lijkt.

25. Het middel is niet ernstig.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

26. Het vierde middel is genomen uit de schending "van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur inzake de proportionaliteit van bestuurshandelingen":

> "Doordat het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur vereist dat een bestuurshandeling in redelijke verhouding staat tot het doel dat ermee wordt nagestreefd, wat het bestuur gebiedt een maatregel te kiezen die geschikt en noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken, zonder dat de nadelige gevolgen voor de betrokkene buiten verhouding staan tot het te beschermen belang.
> Terwijl de bestreden beslissing tot weigering van de machtiging tot cumul een onevenredige inmenging vormt in de persoonlijke en professionele belangen van verzoekster.
> De weigering verhindert haar immers een stage te verrichten die uitsluitend verband houdt met haar studies, welke geen enkel raakvlak heeft met haar ambtelijke functie en de goede werking van de dienst niet in het gedrang brengt.
> De beweerde dienstnoodwendigheden of belangen die de weigering zouden rechtvaardigen, wegen niet op tegen de aanzienlijke schade die verzoekster door deze beslissing ondervindt.
> Door een maatregel te nemen die kennelijk buiten verhouding staat tot het nagestreefde doel, heeft het bestuur het evenredigheidsbeginsel geschonden."

Beoordeling

27. Verzoeksters benadering dat zij enkel vraagt om in haar vrije tijd een opleiding te mogen volgen die geen hinder veroorzaakt "bij de goede uitvoering van haar functie en ambtelijke taken", lijkt een verregaande verstoring van de realiteit. Dat zij de stage volgt, zoals vereist door artikel 18, § 3, van het koninklijk besluit van 13 december 2006, "buiten de uren tijdens dewelke de ambtenaar zijn dienst vervult", lijkt een rekkelijke interpretatie. Uit de stukken van het dossier, onder meer het aanvraagformulier en e-mail correspondentie van verzoekster zelf, blijkt dat de stage voltijds verloopt en tot zestig uren per week in beslag kan nemen, dat verzoekster aangeeft onmogelijk te kunnen voldoen aan haar werkschema

"zoals administratief genoteerd is (werken op maandag, woensdag en vrijdag PM)", dat zij telkens toestemming moet vragen om af te wijken van haar arbeidsrooster en dat zij zich omwille van de stages niet kan engageren om een vaste nacht per week of per maand te presteren.

Gelet op deze impact op haar dienstprestaties bij de VSSE, overtuigt verzoekster de Raad niet ervan dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur aan de hand van dezelfde gegevens tot eenzelfde beslissing zou komen en dat een disproportioneel belang is gehecht aan de dienstnoodwendigheden. Een schending van het proportionaliteitsbeginsel is vooralsnog niet aangetoond.

28. Het middel is niet ernstig.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

29. Verzoekster voert een vijfde middel aan "betreffende de eerbiediging van het recht op een privéleven genomen uit de schending van het algemeen statuut van het Rijkspersoneel van 2 oktober 1937, de dienstnota van 6 januari 2009 en artikel 22 van de G.W. en artikel 8 EVRM":

> "Doordat de bestreden beslissing tot weigering van de machtiging tot cumul een ongerechtvaardigde inmenging vormt in het privéleven van verzoekster omdat ze verzoekende partij verhindert een verplichte stage te vervolledigen die deel uitmaakt van een persoonlijke opleiding buiten het kader van haar ambtelijke functie, en aldus het recht op persoonlijke ontplooiing aantast.
> Terwijl het recht op eerbiediging van het privéleven wordt gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet, dat bepaalt dat 'eenieder recht heeft op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behalve in de gevallen en onder de voorwaarden bij de wet bepaald', en door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat een gelijkaardige bescherming verleent."

Beoordeling

30. Over de dienstnota van 6 januari 2009 mocht verzoekster in de bestreden beslissing lezen dat die niet van toepassing is op de buitendiensten van de VSSE. Verzoekster betwist dit in de toelichting bij het middel. Voor zover, indien van toepassing, de dienstnota zou aangeven dat een cumulatieaanvraag niet noodzakelijk is voor onbezoldigde activiteiten in de vrije tijd, lijkt ze alleszins strijdig met artikel 18 van het koninklijk besluit van 13 december 2006 dat net cumulatiemachtigingen vergt voor activiteiten die énkel in de vrije tijd uitgeoefend mogen worden en dit ongeacht of ze bezoldigd of onbezoldigd zijn. Een dienstnota kan niet afwijken van een hogere norm, zo lijkt, zodat de Raad er hoe dan ook geen rekening mee houdt.

31. De voorliggende weigering betreft niet "heel wat activiteiten die tijdsinvestering vergen, zoals bepaalde hobby's, kinderen krijgen, huwen, een huis kopen enz. hetgeen allemaal behoort tot het privéleven" die verzoekster ter sprake brengt in de toelichting bij het middel. Ze spreekt zich evenmin uit over opleidingen in het algemeen en zelfs niet over de vraag of verzoekster een opleiding geneeskunde mag volgen – dat doet zij al ruim vier jaren – maar heel precies over de aanvraag van verzoekster, namelijk énkel om in het kader van die opleiding stageverplichtingen te mogen vervullen ten belope van maximaal zestig uur per week. De weigering tot cumulmachtiging heeft als concreet rechtsgevolg voorts enkel dat verzoekster de halftijdse statutaire tewerkstelling bij de VSSE niet mag cumuleren met de stage – tenzij onder een verlofstelsel – maar het heeft niet als rechtsgevolg dat het verzoekster op absolute wijze verboden wordt om de stage voort te zetten.

Dat die stageverplichtingen geen arbeidsprestaties zijn tegen loon, of niet worden verricht onder arbeidsovereenkomst, wat verzoekster in de toelichting eveneens onderstreept, lijkt niet relevant. Bij de bespreking van de vorige middelen is al besloten tot de toepasselijkheid van artikel 18 van het koninklijk besluit van 13 december 2006 dat dit onderscheid niet maakt en is al gewezen op de aard en de impact van de stage op de dienstactiviteiten van verzoekster.

32. Aangenomen wordt, zo lijkt, dat de aard van het ambtenarenstatuut gepaard gaat met een principiële onverenigbaarheid met andere activiteiten, behoudens wanneer daartoe bij wijze van gunst een machtiging wordt verleend voor activiteiten die de geloofwaardigheid van het ambt niet aantasten, noch een hypotheek leggen op de correcte uitoefening ervan en de dienstverlening waarop de overheid als werkgever en de burger als gebruiker mogen rekenen. Verzoekster toont niet de onwettigheid aan van artikel 18 van het koninklijk besluit van 13 december 2006, dat van die beginselen de vertaling vormt. Door haar eedaflegging aanvaardt verzoekster deze rechten en plichten die met haar ambt gepaard gaan.

33. Volgens verzoekster gaat de weigering verder dan wat noodzakelijk is om enig legitiem dienstbelang te beschermen. Die zienswijze is al weerlegd, zo lijkt, bij de beoordeling van het vierde middel.

34. Het onderwerpen van de stageverplichtingen van verzoekster aan een cumulatiemachtiging en de weigering ervan om de concrete motieven die te lezen zijn in de bestreden beslissing en die gerelateerd zijn aan het dienstbelang, terwijl alternatief een verlof zonder wedde wordt aangeboden, lijken in die omstandigheden geen onrechtmatige inperking van het privéleven van verzoekster.

35. Het middel is niet ernstig.

F. Coda

36. Geen van de middelen is ernstig gebleken, zodat de vordering moet worden afgewezen.

37. Het valt de Raad van State als rechter van de wettigheid niet toe om de opportuniteit van een beslissing te beoordelen. Hij kan wel vaststellen dat alvast de meest onmiddellijke meerdere van verzoekster en twee andere betrokken instanties de aanvraag welwillend waren en positief advies gaven. Dat betekent, zo lijkt, dat wie het meest direct met verzoekster samenwerkt ófwel vindt dat de

impact op de dienst te beheersen valt, ófwel vindt dat de baten – ook voor de dienst – van een medewerker die deze studies volgt, opwegen tegen de gebleken ongemakken voor de organisatie van de dienst.

De Raad van State geeft de partijen daarom ter overweging dat er, behalve het voeren van gerechtelijke procedures, nog andere mogelijkheden bestaan om te komen tot een oplossing van het conflict dat tussen hen bestaat. Zo kan ook worden geopteerd voor een open dialoog, op grond waarvan de partijen kunnen komen tot duidelijke en werkbare afspraken.

Indien partijen zelf niet tot een dergelijk gesprek kunnen komen, kan ook een beroep worden gedaan op de techniek van bemiddeling (zie de artikelen 1723/1 tot 1737 van het Gerechtelijk Wetboek), met de ondersteuning van een erkende bemiddelaar (zie https://search-fbcfm.just.fgov.be/cgi-bemed/liste-mediateur.pl?lg=nl).

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeven november tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Frank Bontinck	**Geert Van Haegendoren**