RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 243.708 van 19 februari 2019
in de zaak A. 218.171/X-16.499.

In zake : de HULPVERLENINGSZONE OOST (VLAAMS-BRABANT)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bert Beelen
kantoor houdend te 3000 Leuven
Justus Lipsiusstraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D'Hooghe, Leopold Schellekens en Linde Bevernaege
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 januari 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 24 november 2015 'tot vernietiging van [de] beraadslaging punt 3 van de zoneraad van 18 maart 2015 van de hulpverleningszone Vlaams-Brabant Oost'.

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.

Auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 september 2018.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Beelen, die *loco* advocaat Bert Beelen verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Linde Bevernaege, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven 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. De zoneraad van de hulpverleningszone Oost van Vlaams-Brabant keurt op 18 maart 2015 punt 3 ‘Opt-out regeling voor het beroepspersoneel’ goed. De regeling houdt in dat het beroepspersoneel dat op vrijwillige basis bereid is bijkomende uren te presteren voor interventies, “[n]aar analogie met de vrijwilligers” een minimumvergoeding van twee uur ontvangt.

3.2. Met een brief van 12 mei 2015 vraagt de verwerende partij “in het kader van artikel 123 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid” om bijkomende inlichtingen. Meegedeeld wordt dat de voorgestelde vergoedingsmanieren “niet mogelijk” zijn.

Verzoekster antwoordt met een brief van 18 mei 2015. *In fine* vermeldt zij eventueel bereid te zijn de regeling die in de zone Noord-Limburg wordt toegepast, te overwegen.

3.3. In een e-mailbericht van 1 juni 2015 wordt namens de verwerende partij gereageerd dat de opt-outregeling zoals toegepast in Noord-Limburg "ook strijdig [is] met de geldende regelgeving". Gevraagd wordt "jullie opt out regeling in een volgende zoneraad in overeenstemming te brengen met de geldende regelgeving, zodat een optreden van de Minister in het kader van toezicht, niet noodzakelijk is?".

Er wordt op 8 juni 2015 op geantwoord door de zonecommandant van verzoekster. Hij zegt bereid te zijn om na te gaan of er nog andere aanvaardbare alternatieven zijn en vraagt alvast of het bijgaande voorstel "voor jullie ok is".

3.4. De reactie van de verwerende partij is een vraag van 12 juni 2015 om een bijkomende inlichting "in het kader van artikel 123 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid" over het voorgestelde scenario.

Volgens het antwoord van de zonecommandant van 16 juni 2015 is alleen maar de formulering overgenomen zoals gebruikt door zone Antwerpen 1.

3.5. Na een telefoongesprek tussen een vertegenwoordigster van de verwerende partij en de zonecommandant op 18 juni 2015, deelt die laatste per e-mailbericht van 26 juni 2015 mee dat het voorstel van 8 juni 2015 op de zoneraad van 1 juli 2015 besproken zal worden. Hij voegt eraan toe:

> "Graag had ik jullie formele bevestiging dat de beslissing van de zoneraad van 18 maart al dan niet zal vernietigd worden.
>
> Het is mijn aanvoelen dat het moeilijk is om een alternatief goed te keuren zonder duidelijke, verantwoorde afwijzing van de oorspronkelijke beslissing."

Hierbij aansluitend bezorgt verzoekster per e-mailbericht van 3 juli 2015 een ontwerpbesluit van de zoneraad met betrekking tot een aangepaste opt-outregeling voor het beroepspersoneel. Er wordt in overwogen “om deze opt-out regeling pas toe te passen indien de minister de beslissing van de zoneraad van 18 maart 2015 effectief vernietigt”.

3.6. Op 9 juli 2015 merkt de verwerende partij op dat de ontwerpbeslissing van de zoneraad niet lijkt overeen te stemmen met het voorstel dat de administratie deed. Weer wordt om bijkomende inlichtingen gevraagd “in het kader van artikel 123 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid”.

Het antwoord van de zonecommandant is van 3 september 2015.

3.7. Op 25 september 2015 vraagt de verwerende partij eens te meer “in het kader van artikel 123 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid” om bijkomende inlichtingen.

De zonecommandant laat op 28 september 2015 weten dat “[i]dentiek dezelfde vragen” al op 9 september 2015 “op jullie vraag” door BVV (Brandweervereniging Vlaanderen) aan alle zones zijn gesteld en dat hij er dezelfde dag op geantwoord heeft.

3.8. Namens de verwerende partij volgt per e-mail van 12 oktober 2015 een kleine vraag “[o]m zeker te zijn wat je bedoelt”.

De zonecommandant antwoordt er op 20 oktober 2015 op.

3.9. Niettemin stuurt de verwerende partij drie weken later, met een brief van 13 november 2015, een zoveelste verzoek om inlichtingen “in het kader van artikel 123 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid”.

Tot op heden, aldus de verwerende partij, werd nog geen antwoord ontvangen op de laatste van de vragen die zij op 25 september 2015 stelde.

3.10. Uiteindelijk wordt de beraadslaging punt 3 van de beslissing van de zoneraad van 18 maart 2015 vernietigd bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 24 november 2015.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoekster leidt een eerste middel af "uit de schending van de artikelen 123 en 126, § 4 van de Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid [hierna: de wet van 15 mei 2007] en de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur". Toegelicht wordt dat de bestreden beslissing niet werd genomen binnen 25 dagen na ontvangst ervan door de minister en dat de toezichtstermijn evenmin werd geschorst of gestuit tot de datum waarop de beslissing werd genomen. De minister is nochtans niet bevoegd om een beslissing van de zoneraad te vernietigen na het verstrijken van de toezichtstermijn.

5. De verwerende partij antwoordt dat zij de beraadslagingen van de zoneraad van 18 maart 2015 op 24 april 2015 heeft ontvangen. Zij geeft vervolgens een uitvoerig overzicht van de wederzijdse contacten waaruit volgens haar "blijkt dat de onderzoekstermijn steeds tijdig onderbroken werd waarna een nieuwe onderzoekstermijn aanving vanaf de ontvangst van de bijkomende inlichtingen".

Voorts argumenteert zij:

> "Het getuigt bovendien van een zorgvuldig bestuur om van alle gegevens van de zaak op de hoogte te worden gebracht en om verzoekende partij voldoende de kans te geven haar besluit toe te lichten, alvorens een beslissing te nemen. De bijkomende inlichtingen en de stuitingsdaden waren ingegeven vanuit de wens om in onderling overleg tot een werkbare

en wettige oplossing te komen, hetgeen uiteindelijk niet bleek te lukken. Verwerende partij probeerde middels haar vragen en verzoeken tot bijkomende inlichtingen zicht te krijgen op de reden waarom verzoekende partij niet inging op het voorstel van het Kabinet. Verwerende partij heeft geenszins 'getalmd' om een beslissing te nemen zoals verzoekende partij ten onrechte beweert […]. Integendeel waren de diverse vragen die verwerende partij gesteld heeft in het voordeel van verzoekende partij.

Verwerende partij heeft zo veel als mogelijk de dialoog met de zoneraad proberen te voeren in plaats van onmiddellijk tot vernietiging van de beslissing van de zoneraad van 18 maart 2015 over te gaan. Dat terwijl verwerende partij al voordat het besluit van 18 maart 2015 door de zoneraad werd genomen, aangegeven heeft dat een dergelijk besluit onwettig is. Dit blijkt ook uit het mailverkeer tussen partijen […].

Er kan bezwaarlijk aan de toezichthoudende overheid worden verweten dat zij afdoende geïnformeerd wil zijn alvorens haar beslissing te nemen. Om voormelde redenen zijn het schrijven van 25 september 2015, de e-mail van 12 oktober 2015 en het schrijven van 13 november 2015 van verwerende partij daden die de onderzoekstermijn stuiten."

6. In de laatste memorie merkt de verwerende partij nog op:

"Omwille van het gegeven dat verwerende partij als toezichthoudende overheid over alle relevante gegevens van de zaak op de hoogte dient te worden gebracht, alsook om verzoekende partij – met eerbiediging van de hoorplicht – de mogelijkheid te bieden haar besluit toe te lichten alvorens verwerende partij tot besluitvorming in de ene of andere zin kan overgaan, voorzien artikel 122 *juncto* artikel 123 van de Wet Civiele Veiligheid in de mogelijkheid om deze termijn te laten stuiten. Zulks houdt in dat wanneer verwerende partij als toezichthoudende overheid het dossier of bijkomende inlichtingen betreffende de beslissing bij de zone opvraagt, de onderzoekstermijn van vijfentwintig dagen wordt gestuit vanaf de dag waarop het dossier of deze bijkomende inlichtingen, al naar gelang het geval, werden opgevraagd. De nieuwe onderzoekstermijn neemt vervolgens een aanvang op de dag die volgt op de dag waarop het dossier of de gevraagde bijkomende inlichtingen door verwerende partij worden ontvangen."

en

"de uitwisseling van e-mails en schrijvens tussen beide partijen in de periode juni [t.e.m.] begin september 2015 [heeft] wel degelijk betrekking op het besluit van de zoneraad en werd daartoe om bijkomende inlichtingen verzocht, zodat de onderzoeks- of toezichtstermijn daardoor werd gestuit totdat (nuttige) bijkomende inlichtingen of antwoorden door verzoekende partij werden verschaft.

Deze zienswijze geldt eveneens daar waar de door verwerende partij gestelde vragen of verzoeken tot toelichting op de alternatieve opt-outregeling slaan, nu deze alternatieve regeling juist dient ter vervanging

van het betreffende besluit teneinde de door de minister bij het besluit van de zoneraad vastgestelde onwettigheden te remediëren. De (mondelinge, schriftelijke en elektronische) correspondentie over de alternatieve opt-outregeling is dan ook onlosmakelijk verbonden met het onderzoek of toezicht van de bevoegde minister van het besluit van 18 maart 2015 van de zoneraad en heeft hierop evident ook een impact."

Beoordeling

7. Gelet op artikel 126, § 4, van de wet van 15 mei 2007 kan de minister van Binnenlandse Zaken definitief beslissen over de vernietiging van elke beslissing onderworpen aan het algemeen specifiek toezicht binnen de vijfentwintig dagen na ontvangst ervan.

Overeenkomstig artikel 120 van de wet van 15 mei 2007 kan de toezichthoudende overheid alle inlichtingen en gegevens inwinnen "die nodig zijn voor het onderzoek van de dossiers die aan haar toezicht zijn onderworpen".

De onderzoekstermijn vangt conform artikel 122 van de wet van 15 mei 2007 in beginsel aan de dag die volgt op de dag waarop de toezichthoudende overheid het besluit ontvangen heeft. Evenwel schrijft artikel 123 voor dat de termijn van onderzoek van een besluit van de zoneoverheid door de toezichthoudende overheid wordt onderbroken op de dag dat de toezichthoudende overheid meedeelt dat ze het dossier betreffende het betrokken besluit opeist of bijkomende inlichtingen vraagt aan de zoneoverheid. In die gevallen vangt de onderzoekstermijn aan de dag die volgt op de dag waarop ofwel het dossier ofwel de gevraagde bijkomende inlichtingen ontvangen worden.

8. Er is geen betwisting over dat de verwerende partij de beslissing van de zoneraad van verzoekster van 18 maart 2015 op 24 april 2015 heeft ontvangen.

De onderzoekstermijn die daags nadien een aanvang nam, werd gestuit door de vraag van de verwerende partij van 12 mei 2015 om bijkomende

inlichtingen te verschaffen. De termijn nam opnieuw een aanvang op de dag na die van de ontvangst van het antwoord van verzoekster van 18 mei 2015.

9. Daarna volgt (zie randnummers 3.3 tot 3.6) een uitwisseling van e-mails en brieven met betrekking tot de aanvaardbaarheid van andere regelingen dan die in de zoneraadsbeslissing van 18 maart 2015. Wat echter specifiek de regeling in de zoneraadsbeslissing van 18 maart 2015 betreft, blijkt al uit de brief van de verwerende partij van 12 mei 2015 dat is uitgemaakt dat ze niet overeind kan blijven.

Aan de betrokken e-mails en brieven van de verwerende partij kan geen stuitingswaarde overeenkomstig artikel 123 van de wet van 15 mei 2007 worden toegekend: ze kunnen niet redelijkerwijze geacht worden “nodig” te zijn voor het onderzoek van de aan het toezicht onderworpen zoneraadsbeslissing.

10. Het duurt minstens tot 25 september 2015 (zie randnummer 3.7) vooraleer de verwerende partij nog eens een vraag om bijkomende inlichtingen stelt waarop het antwoord wel voldoende verband houdt met wat “nodig” is voor het onderzoek van de zoneraadsbeslissing van verzoekster van 18 maart 2015.

Op dat moment is de termijn voor het uitoefenen van het toezicht op de beslissing evenwel al verstreken.

11. Dat, zoals de verwerende partij meent, de correspondentie over de alternatieve opt-outregeling onlosmakelijk verbonden is met het onderzoek of het toezicht met betrekking tot de zoneraadsbeslissing van 18 maart 2015, in die mate dat ze geacht zou moeten worden “wel degelijk betrekking [te hebben] op het besluit van de zoneraad”, gaat niet op.

De zogenaamde “coachende rol” die de minister wenst op te nemen in verband met het zoeken naar wettige oplossingen in de plaats van de zoneraadsbeslissing van 18 maart 2015 en alle correspondentie in dat verband, gaan het onderzoek van de bedoelde zoneraadsbeslissing te buiten.

Het doet daarbij niet ter zake of, zoals de verwerende partij beweert, een en ander “in de lijn [ligt] met [waar] de zone zelf op aanstuurde”. De correcte toepassing van de wettelijke vervaltermijn waarbinnen het toezicht moet worden uitgeoefend, is geen aangelegenheid die van het goeddunken van de partijen – al dan niet in consensus – afhangt. Ten andere moest hoe dan ook sinds de mededeling van het ontwerp van de zoneraadsbeslissing met het e-mailbericht van 3 juli 2015 (zie randnummer 3.5) voor de verwerende partij genoeg duidelijk zijn dat verzoekster alleen met een aangepaste opt-outregeling kon instemmen ná de vernietiging van de zoneraadsbeslissing van 18 maart 2015. Niettemin heeft het nog meer dan vier maanden geduurd vooraleer de minister ertoe kwam effectief deze vernietiging uit te spreken.

12. Uit wat voorafgaat, volgt dat de toezichtstermijn van de minister sedert midden juni 2015 verstreken is en dat dus de minister ten tijde van het nemen van zijn bestreden vernietigingsbesluit van 24 november 2015 niet meer daartoe bevoegd was.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 24 november 2015 ‘tot vernietiging van [de] beraadslaging punt 3 van de zoneraad van 18 maart 2015 van de hulpverleningszone Vlaams-Brabant Oost’.

2. De Raad van State verwijst de verwerende partij in de kosten van het beroep, begroot op het rolrecht van 200 euro en een aan verzoekster verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien februari 2019, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Johan Lust**