

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.755 van 19 februari 2019
in de zaak A. 217.764/X-16.428.**

In zake : de HULPVERLENINGSZONE FLUVIA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
 Veiligheid en Binnenlandse Zaken
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Leopold Schellekens, David D’Hooghe 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 3 december 2015, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de minister van Veiligheid en Binnenlandse
Zaken van 30 september 2015 ‘tot vernietiging van de besluiten van de zoneraad
van hulpverleningszone 3 van 20 en 27 maart 2015 met betrekking tot de
organisatie van de dringende medische hulpverlening (DMH)’.

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 partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 oktober 2018.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Quintens, die 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. Juridisch kader en feiten

3. In het kader van de brandweershervorming treedt op 1 januari 2015 de hulpverleningszone Fluvia, hulpverleningszone 3 van West-Vlaanderen, in werking. De zone groepeerde veertien gemeenten. Ze verzekert ook de continuering van de bestaande ziekenwagendiensten of zogenaamde dringende geneeskundige hulpverlening. Die ambulancediensten worden, naar verzoekster verklaart, “hoofdzakelijk door vrijwilligers bemand (zijnde: vrijwillige brandweermannen en vrijwillige ambulanciers niet-brandweermannen)”. Vóór de brandweershervorming genoten de vrijwilligers van de verschillende ambulanceposten “een zeer gedifferentieerde verloningsregeling”.

4.1. Volgens artikel 106 van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ (hierna: de wet van 15 mei 2007) bepaalt de Koning het administratief en geldelijk statuut van het operationeel personeel van de

hulpverleningszone. Dit operationeel personeel is, aldus artikel 103 van de wet van 15 mei 2007, samengesteld uit beroepsbrandweermannen, vrijwillige brandweermannen, beroepsambulanciers die geen brandweerman zijn en vrijwillige ambulanciers die geen brandweerman zijn.

4.2. Wat de beroepsbrandweermannen en de vrijwillige brandweermannen betreft, is aan voornoemd artikel 106 uitvoering gegeven door het koninklijk besluit van 19 april 2014 ‘tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’ en het koninklijk besluit van 19 april 2014 ‘houdende bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’.

Uit artikel 174 van het eerst vermelde koninklijk besluit volgt dat de periode van wachtdienst van het vrijwillige personeelslid in de kazerne volledig als dienstdienst wordt aangerekend. Artikel 35 van het tweede vermelde koninklijk besluit schrijft voor dat elke prestatie aanleiding geeft tot de betaling van een vergoeding, die berekend wordt naar rato van het aantal gepresteerde uren. Artikel 36 bepaalt dat de minimale vergoeding voor een prestatie overeenstemt met die welke verschuldigd is voor één prestatie uur en dat ieder begonnen uur volledig vergoed wordt. Artikel 37 schrijft voor dat voor de berekening van de prestatievergoedingen van het vrijwillig personeelslid rekening wordt gehouden met onder meer de wachtdiensten in de kazerne.

4.3. Eveneens uitvoering aan artikel 106 van de wet van 15 mei 2007 geven het koninklijk besluit van 23 augustus 2014 ‘betreffende het administratief statuut van het ambulancepersoneel van de hulpverleningszones dat geen brandweerman is’ en het koninklijk besluit van 23 augustus 2014 ‘houdende bezoldigingsregeling van het ambulancepersoneel van de hulpverleningszones dat geen brandweerman is’.

Ook die koninklijke besluiten voorzien erin – in artikel 4, § 3, respectievelijk artikelen 27 en 28 – dat de dienstdienst van het vrijwillig personeelslid tevens de wachtdiensten in de kazerne omvat en dat elke prestatie

aanleiding geeft tot de betaling van een vergoeding, berekend naar *rato* van het aantal gepresteerde uren, waarbij de minimale vergoeding voor een prestatie overeenstemt met die welke verschuldigd is voor één prestatieuur en ieder begonnen uur volledig vergoed wordt.

5. Om reden van de zware financiële gevolgen van de koninklijke besluiten van 19 april 2014 en 23 augustus 2014 – een meerkost van 850.000 euro door de bezoldiging van de vrijwilligers à 100 % – besluit de zoneraad op 20 en 27 maart 2015 tot de volgende regeling voor de periode van 1 april 2015 tot en met 31 december 2015:

“[D]e prestatievergoeding voor wachtdiensten in de kazerne tijdens de daluren (= van 18:00 tot 06:00 uur) wordt bepaald op 25 % van de basisvergoeding. Interventies worden vergoed aan 100%, met een minimum van 2 uren prestatievergoeding en een maximum gelijk aan de duur van de wachtdienst, verlengbaar, indien van toepassing met de duur van een begonnen interventie tijdens de wachtdienst. Indien er tijdens de wachtdienst in de daluren geen interventies zijn, dan worden ter compensatie, voor een wachtdienst van 12 uren toch 2 uren vergoed aan 100% (indien de wachtdienst minder bedraagt dan 12 uren, wordt dit evenredig herleid.).”

De zoneraadsbeslissingen van 20 en 27 maart 2015 worden bij besluit van de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen van 15 juli 2015 in hun uitvoering geschorst op grond van de volgende motivering:

“Deze reglementering is in strijd met de artikelen 36 en 37 van het KB houdende de bezoldigingsregeling van het personeel van de hulpverleningszones die stellen dat de minimale vergoeding voor een prestatie overeenstemt met die welke verschuldigd is voor 1 prestatieuur. Voor de berekening van de prestatievergoedingen wordt rekening gehouden met de wachtdiensten in de kazerne.

Artikel 174 van het KB van 19 april 2014 tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones verduidelijkt dat een wachtdienst in de kazerne gelijk wordt gesteld met diensttijd.”

In haar rechtvaardigingsbesluit doet verzoekster onder meer gelden dat het verschijnen van de koninklijk besluiten met betrekking tot de bezoldigingsregeling van het ambulancepersoneel niet-brandweerman en het administratief en geldelijk statuut kort voor de start van de hervorming, ervoor

zorgt dat geen redelijke overgangstermijn in acht genomen werd, dat een financieel evenwicht moet worden gevonden en dat de meerkost van de dringende geneeskundige hulpverlening niet ten koste van de werkingsmiddelen van de brandweer mag gaan.

Op 30 september 2015 besluit de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken de zoneraadsbeslissingen van 20 en 27 maart 2015 te vernietigen. Onder meer wordt gemotiveerd dat de betrokken regeling “in strijd is met de artikelen 36 en 37 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 houdende de bezoldigingsregeling van het personeel van de hulpverleningszones inzake de minimale vergoeding voor een prestatie”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. Verzoekster voert in een eerste middel aan: “Schending zorgvuldigheidsbeginsel, materiële motiveringsplicht, formele motiveringsplicht; machtsoverschrijding *juncto* exceptie van onwettigheid *ex* artikel 159 Grondwet t.a.v. de KB’s van 19 april [2014] en 23 augustus [2014] schenden het algemeen belang en de volksgezondheid, redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en de standstillbepaling *ex* artikel 24 [lees: 23] Grondwet”.

Toegelicht wordt dat de koninklijke besluiten van 19 april 2014 en 23 augustus 2014 de wettigheidstoets niet doorstaan. Volgens verzoekster zijn ze in de eerste plaats kennelijk in strijd met het redelijkheidsbeginsel. Het is een zeer legitieme doelstelling van de wet van 15 mei 2007 om “uniforme bezoldigingsregelingen te doen gelden voor de ambulanciers”, maar de nieuwe statuten en bezoldigingsregelingen die volgen uit de koninklijk besluiten van 19 april 2014 en 23 augustus 2014 traden reeds in werking op 1 januari 2015, zodat er slechts een termijn van twee of anderhalve maand was tussen het

ogenblik van bekendmaking van de nieuwe regelgeving en het moment van inwerkingtreding ervan. Voor verzoekster bracht de nieuwe regelgeving een meerkost van liefst 850.000 euro teweeg. Tegenover de ingrijpende wijzigingen staat geen enkele compensatie en evenmin wordt voorzien in een redelijke overgangstermijn om de hulpverleningszones en gemeenten in staat te stellen zich aan te passen. Dat er zich een fundamenteel probleem voordoet wordt ook door de bevoegde ministers *expressis verbis* erkend en door de vzw Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten aangeklaagd. De omstandigheid dat de financiële impact van elk van de koninklijke besluiten twee jaar na de inwerkingtreding ervan wordt geëvalueerd doet niets van hun onwettigheid af: “Een onderzoek naar de financiële impact van de besluiten op de lokale overheden en hulpverleningszones diende ook *a priori* [...] plaats te vinden”. De regelgever heeft zich kennelijk niet zorgvuldig gedragen.

Voorts is, naar de mening van verzoekster, het evenredigheidsbeginsel geschonden doordat de stellers van de koninklijke besluiten minder verregaande maatregelen konden genomen hebben en bijvoorbeeld voorzien hebben in een billijke overgangstermijn.

Nog volgens verzoekster fnuiken de koninklijke besluiten het algemeen belang. Hun budgettaire weerslag kan de hulpverleningszones ertoe nopen bepaalde diensten te schrappen, waardoor de bescherming van de volksgezondheid in het gedrang komt. In dat verband dient volgens verzoekster ook besloten te worden dat de koninklijke besluiten het standstillbeginsel *ex* artikel 23 van de Grondwet miskennen. Het is immers “geenszins denkbeeldig” dat sommige hulpverleningszones door de zware financiële last genooddaakt zullen zijn om bepaalde diensten van dringende geneeskundige hulp af te bouwen en het beschermingsniveau van de gezondheid van de burgers en de geneeskundige bijstand aanzienlijk te reduceren. De afschaffing door verzoekster van de permanentiediensten zou de gemiddelde interventietijd met drie minuten verlengen, wat in bepaalde gevallen aanzienlijke nefaste gevolgen zou hebben.

Beoordeling

7. Het middel verwijt de verwerende partij dat zij de meer vernoemde koninklijke besluiten van 19 april 2014 en van 23 augustus 2014 in werking liet treden zonder in aangepaste overgangsmaatregelen te voorzien.

Meer bepaald werden de koninklijke besluiten van 19 april 2014 en 23 augustus 2014 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 1 oktober 2014, respectievelijk 22 oktober 2014, om alle op 1 januari 2015 in werking te treden.

8. Eén van de doelstellingen van de wet van 15 mei 2007 bestaat in een uniformisering, voor alle zones, van het statuut en de bezoldigingsregeling voor het operationeel personeel. Deze doelstelling wordt door verzoekster zelf “een zeer legitieme doelstelling” genoemd.

Een andere legitieme doelstelling van de wet is om het administratief en het geldelijk statuut van het beroeps- en het vrijwilligerspersoneel meer gelijk te schakelen, zodat het aantrekkelijker is om vrijwilliger te worden (memorie van toelichting, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, 2928/001, 27; verslag, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, 2928/005, 22).

De (door verzoekster bekritiseerde bepalingen van de) koninklijke besluiten van 19 april 2014 en 23 augustus 2014 geven aan een en ander uitvoering. Hun datum van inwerkingtreding is afgestemd op de datum waarop de brandweershervorming, waarvan ze een onderdeel vormen, in werking treedt en waarop het operationeel brandweerpersoneel van rechtswege wordt overgedragen naar de hulpverleningszones.

9. Indien de overheid een beleidswijziging noodzakelijk acht, vermag hij te oordelen dat ze met (*quasi*) onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en is hij in beginsel niet ertoe gehouden in een overgangsregeling te voorzien.

10. Te dezen meent de verwerende partij dat de Koning niet onredelijk heeft gehandeld door het niet nodig of opportuun te hebben geacht de beleidswijziging vergezeld te doen gaan van overgangsmaatregelen, om de volgende redenen:

“- De hulpverleningszones traden in werking op 1 januari 2015. Het nieuwe bezoldigingsmechanisme maakt een belangrijk onderdeel uit van de hervorming.

- Doordat het oude administratief en geldelijk statuut voorheen op gemeentelijk niveau werd geregeld en aldus erg verspreid was, is de impact van het nieuw statuut pas zichtbaar op het moment van haar inwerkingtreding. Een begijfering *a priori* van de impact van de hervorming is niet vanzelfsprekend, aangezien de impact van de hervorming per zone zal verschillen naargelang de wijze waarop de hulpverlening per zone is georganiseerd. Bovendien zou een billijke overgangstermijn zoals verzoekende partij aanvoert, op zich dezelfde impact hebben als de onmiddellijke inwerkingtreding van de koninklijke besluiten.

- De personeelsleden kunnen in toepassing van artikel 207 Wet Civiele Bescherming opteren voor het behoud van hun oud geldelijk standpunt. Op deze personeelsleden heeft de nieuwe bezoldigingsregeling geen impact.

- De wetgever heeft geopteerd voor een systeem waarbij, net als voor de politiehervorming, in de praktijk wordt nagegaan wat de budgettaire impact is van de doorgevoerde hervorming om op basis hiervan, indien nodig correctiemechanismen te voorzien. Het komt echter niet aan de zones toe om zelf eenzijdig correctiemechanismen binnen de eigen zone vast te leggen, zoals verzoekende partij nochtans gedaan heeft.

- Met het oog hierop voorziet artikel 16, § 1 van de Wet Civiele Veiligheid in de oprichting van een Begeleidingscommissie van de Hervorming van de Civiele Veiligheid [die] als doel heeft advies te geven over 1 ° de berekening van de meerkost voor de zone die het gevolg kan zijn van de uitvoering van de hervorming, 2° de opdrachten die worden opgedragen aan de zones en hun financiële weerslag op de zone en 3° de globale evaluatie van alle aspecten van de hervorming van de civiele veiligheid op lokaal niveau. Deze evaluatie bevat onder meer een monitoring van alle problemen op lokaal niveau die met de hervorming gepaard gaan. Indien de bezoldigingsregeling aanleiding zou geven tot bepaalde discrepanties kan de Commissie hierover adviseren.

- Daarnaast werd door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken aan de Nationale Raad voor Dringende Geneeskundige Hulpverlening verzocht een *ad hoc* werkgroep op te starten en verwerende partij een advies te bezorgen dat de krachtlijnen moet bevatten voor het beleid betreffende de programmatie en de financiering van de dringende medische hulpverlening en de actualisering van de betrokken regelgeving [...].

- Voorts werd via een persmededeling van 15 oktober 2015 betreffende ‘nieuwe initiatieven ten voordele van patiënt en verzorgend personeel’ gecommuniceerd dat betreffende de dringende geneeskundige

hulpverlening minister De Block een bedrag van 12 miljoen euro besteedt om permanentietoelagen voor de ambulancediensten die zijn ingeschakeld in de dringende geneeskundige hulpverlening (100-112) gevoelig te verhogen [...]. Dit bedrag wordt besteed in de loop van 2016.”

11. Met de verwerende partij wordt aangenomen dat een a priori becijfering van de gevolgen van de nieuwe regeling “niet vanzelfsprekend” is:

(1) De samenstelling van de onderscheiden ambulancediensten is gekleurd door historische en lokale factoren. Hun verhouding beroeps- en vrijwillig personeel is daardoor onderling sterk verschillend.

(2) Ook de (oorspronkelijke) statuten lopen erg uiteen of zijn, in de bewoordingen van verzoekster, “zeer gedifferentieerd”.

(3) Zelfs nog na de overdracht naar de hulpverleningszone bestaat er, gelet op artikel 207 van de wet van 15 mei 2007, voor de overgedragen gemeentepersoneelsleden de mogelijkheid om ervoor kiezen onderworpen te blijven aan het statuut dat op hen van toepassing was vóór de overgang.

12. Verzoekster valt in de memorie van wederantwoord expliciet de moeilijkheid van een voorafgaande inschatting van de financiële gevolgen bij, maar meent dat dit niet betekent dat “volledig” aan deze financiële implicaties mag worden voorbijgegaan en dat de onwettigheid van het nieuwe geldelijk statuut wordt vergoed.

Dit overtuigt niet.

Van de onwettigheid van het nieuwe geldelijk statuut zou mogelijk sprake kunnen zijn als de Koning effectief volledig aan de financiële gevolgen was voorbijgegaan, maar dat heeft hij net niet gedaan. Hij heeft ervoor gekozen de financiële implicaties van de hervorming in de praktijk na te gaan en te evalueren, om dan op basis hiervan in eventuele correcties te voorzien.

Ter zake schrijven de koninklijk besluiten van 19 april 2014 en 23 augustus 2014 voor – in artikel 334 (administratief statuut) en 54 (bezoldigingsregeling), respectievelijk 69 (administratief statuut) en 45

(bezoldigingsregeling) – dat de financiële impact van de uitvoering van de besluiten binnen twee jaar zal worden geëvalueerd door de begeleidingscommissie voor de hervorming van de civiele veiligheid, bedoeld in artikel 16 van de wet van 15 mei 2007. Blijkens dat artikel geeft die commissie advies over onder andere de berekening van de meerkost van de uitvoering van de hervorming voor de zone (§ 2, 1°) en over een globale evaluatie van een monitoring van alle problemen op lokaal niveau die met de hervorming gepaard gaan (§ 2, 3°). Tevens hebben de ministers bevoegd voor Binnenlandse Zaken en voor Gezondheidszorg aan de Nationale Raad voor Dringende Geneeskundige Hulpverlening gevraagd een ad hoc werkgroep te starten die vóór het einde van 2015 een advies moet bezorgen met krachtlijnen voor het beleid met betrekking tot onder andere de financiering van de dringende geneeskundige hulp.

13. Tevergeefs brengt verzoekster hiertegen in dat een onderzoek naar de financiële implicaties *a priori* moest hebben plaatsgehad.

Staande voor de voormelde kennelijke moeilijkheden om de financiële implicaties op voorhand te berekenen, treft de Koning naar het oordeel van de Raad van State geen verwijt dat hij heeft gemeend niet op deze implicaties te kunnen anticiperen, maar integendeel eerst de concrete effecten van de koninklijk besluiten te moeten afwachten, om ze dan eventueel te remediëren.

14. Voorts dient er rekening mee te worden gehouden dat de koninklijke besluiten van 19 april 2014 en 23 augustus 2014 reglementair van aard zijn en zich tot een onbepaalde groep geadresseerden richten. Het is in beginsel dan ook in dit licht – *in abstracto* – en niet in het licht van uitsluitend de particuliere situatie van verzoekster, dat moet worden uitgemaakt of de koninklijke besluiten geacht kunnen worden voldoende zorgvuldig tot stand te zijn gekomen en redelijk verantwoord te zijn.

15. Wat dat betreft, pretendeert verzoekster stukken bij te brengen die doen aannemen dat de nieuwe vergoedingsregeling de hulpverleningszones en gemeenten, in het algemeen beschouwd, in zulke onhoudbare situatie plaatst dat

er zelfs sprake is van een verlaging van het beschermingsniveau dat met betrekking tot de gezondheid en de geneeskundige bijstand aan de burgers wordt geboden.

Concreet gaat het om stukken die in de eerste plaats uitwijzen dat de onderfinanciering van de dringende geneeskundige hulpverlening allesbehalve een nieuw fenomeen is, maar een chronisch en structureel probleem dat al van lang voor de inwerkingtreding van de koninklijke besluiten van 19 april 2014 en 23 augustus 2014 dateert. De bevoegde ministers geven er zich, blijkens de stukken, ook goed rekenschap van en gewagen van initiatieven op korte termijn om aan de problemen tegemoet te komen: de minister bevoegd voor binnenlandse zaken zegt de ambitie te hebben om tegen oktober, november 2015 over een rapport met betrekking tot de hervorming te beschikken “zodanig dat we tegen het einde van het jaar daar in een commissie over kunnen spreken”; op haar beurt noemt de minister bevoegd voor gezondheidszorg de hervorming van de dringende geneeskundige hulpverlening één van de grote werven van de regeerperiode en stelt zij in 2016 12 miljoen euro ter beschikking om de permanentietoelagen te verhogen voor de ambulancediensten die zijn ingeschakeld in de dringende geneeskundige hulpverlening. “In afwachting van een vernieuwd beleid” appeleren de ministers in een brief van 9 februari 2015 aan de verantwoordelijkheid van de lokale besturen en de brandweerzones opdat geen beslissingen worden genomen “dewelke de dringende geneeskundige hulpverlening en de hulpverlening aan de burger in gevaar [kunnen] brengen”.

Van haar kant bevestigt de vzw Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten in brieven van 12 maart 2015 aan de betrokken ministers dat het systeem van de dringende geneeskundige hulpverlening aan een grondige herziening en inzonderheid aan een grondige herfinanciering toe is: al vóór 2015 waren de brandweerziekenwagens structureel verlieslatend en moesten die kosten steeds gedragen worden door de lokale besturen. In afwachting van die hervorming en om te vermijden dat deze kosten nog meer de pan uitrijzen, bepleit de vzw de mogelijkheid voor de hulpverleningszones om tijdelijk af te wijken van de koninklijke besluiten van 19 april 2014 en 23 augustus 2014 of dat hun

inwerkingtreding wordt uitgesteld. In een memorandum specificeert zij dat de totale personeelskosten ten gevolge van de nieuwe statuten met 11 % gestegen zijn wat het beroepspersoneel betreft en met ongeveer 45 % wat het vrijwillig personeel betreft. Als dat, niettegenstaande de problemen die het veroorzaakt, toch niet heeft geleid tot staking of schrapping van diensten, dan is dat “dankzij de burgerzin van de lokale mandatarissen en de operationeel verantwoordelijken”. Ten laatste vanaf 1 januari 2016 moeten, volgens het memorandum, de financiële middelen voor de ambulancediensten verhoogd worden, zo niet zal de vzw “de rol van de lokale besturen inzake de organisatie van de dringende geneeskundige hulpverlening in vraag stellen”.

Ook de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen doet ervan blijken, in zijn brief van 11 januari 2016, dat als de dringende geneeskundige hulpverlening op dezelfde manier als in het verleden georganiseerd moet blijven, niettegenstaande de nieuwe statuten en bezoldigingsregeling, zulks er finaal toe leidt ofwel dat er door de gemeentebesturen een hogere dotatie aan de hulpverleningszone moet worden gegeven, ofwel dat er door de zonecommandant moet worden gesnoeid in brandweergelateerde dienstverlening aan de burger.

16. De stukken die verzoekster voorbrengt, laten er geen twijfel over bestaan dat de budgettaire last van de dringende geneeskundige hulpverlening, die al vóór de inwerkingtreding van de koninklijk besluiten van 19 april 2014 en 23 augustus 2014 een prangend probleem vormde voor de gemeenten en de brandweer, nadien nog prangender is geworden. Tegelijk geven de stukken aan dat er blijkbaar aan oplossingen wordt gewerkt én kan er niet uit worden afgeleid dat de moeilijkheden waarvoor de meerkost de betrokken besturen plaatst, effectief tot gevolg hebben dat, zoals door verzoekster gevreesd, het verworven beschermingsniveau inzake gezondheid en geneeskundige bijstand betekenisvol wordt verminderd.

17. Ongetwijfeld kon een overgangsregeling de hulpverleningszones en gemeenten moeilijkheden hebben bespaard, bijvoorbeeld

doordat zij – zoals verzoekster in de memorie van wederantwoord oppert – in de gelegenheid werden gesteld om vóór de inwerkingtreding van de koninklijke besluiten “hun begrotingen te herschikken in functie van de gewijzigde bezoldigingsregeling van de vrijwillige ambulanciers”.

Het is evenwel niet omdat de Koning daar anders over dacht en omdat hij niet in een (dergelijke) overgangsregeling heeft voorzien dat hij zich *ipso facto* zou hebben schuldig gemaakt aan een onvoldoende zorgvuldige, redelijke en evenredige afweging van de betrokken belangen, inbegrepen van het algemeen belang dat hij met de koninklijke besluiten nastreefde. Hij beschikt bij de tenuitvoerlegging van zijn gekozen beleid immers over een discretionaire bevoegdheid, en discretionaire bevoegdheid houdt bij bepaling de mogelijkheid in van uiteenlopende beoordelingen die nochtans elk binnen de grenzen van de wettigheid, inzonderheid van de redelijkheid, blijven.

18. Welnu, al het voorgaande in acht genomen, doet verzoekster de Raad van State niet aannemen dat de koninklijke besluiten van 19 april 2014 en 23 augustus 2014 de wettigheid te buiten gaan doordat ze het algemeen belang en de volksgezondheid, het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en de standstillbepaling van artikel 23 van de Grondwet zouden miskennen. Evenmin is dan het bestreden ministerieel vernietigingsbesluit aangetast in zoverre het van die koninklijke besluiten toepassing maakt.

Het middel is ongrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

19. Verzoekster leidt een tweede middel af uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële- en formelemotiveringsplicht. Zij wijst erop dat de bestreden beslissing volledig abstractie “lijkt [...] te maken” van de koninklijke besluiten van 23 augustus 2014, terwijl nochtans de

vergoedingsregeling van verzoekster van toepassing is op zowel brandweermannen-ambulanciers als op ambulanciers die geen brandweerman zijn. “Vermits verwerende partij de KB’s van 23 augustus 2014 niet betrokken heeft in de bestreden beslissing”, schendt de verwerende partij de in het middel aangevoerde beginselen.

Beoordeling

20. Het middel kan hoe dan ook, wat er van de aangevoerde grief ook zij, niet tot nietigverklaring leiden. Terecht merkt de verwerende partij op dat reeds het loutere feit dat de beslissingen van de zoneraad van 20 en 27 maart 2015 afwijken van en in strijd zijn met de artikelen 36 en 37 van het koninklijk besluit van 19 april 2014 ‘houdende bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’, volstaat als verantwoording voor de vernietiging van de beslissingen.

Weliswaar betwist verzoekster dat in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie, maar ten onrechte.

21. In zoverre zij ter betwisting verwijst naar haar eerste middel, waarin zij de onwettigheid van dat koninklijk besluit van 19 april 2014 deed gelden, wordt vastgesteld dat, hiervóór, dit eerste middel als ongegrond is afgewezen.

22. Evenmin overtuigt haar betoog dat een motivering “volledig” moet zijn en dat, aangezien de vergoedingsregeling in de hulpverleningszone Fluvia van toepassing is op zowel brandweermannen-ambulanciers als op ambulanciers die geen brandweermannen zijn, de motivering ook gewag moet maken van (artikel 28 van) het koninklijk besluit van 23 augustus 2014 ‘houdende bezoldigingsregeling van het ambulancepersoneel van de hulpverleningszones dat geen brandweerman is’.

De tijdelijke vergoedingsregeling waartoe de zoneraadsbeslissingen van 20 en 27 maart 2015 besluiten, richt zich zonder onderscheid tot zowel de brandweerman-ambulancier als de ambulancier die geen brandweerman is, voor wie ze op gelijke wijze afwijkt van de op hen toepasselijke bezoldigingsregeling. Tenzij wanneer deze regeling geacht zou moeten worden splitsbaar te zijn, wat verzoekster niet beweert en ook niet blijkt, is naar het oordeel van de Raad van State de onwettigheid van de zoneraadsbeslissingen wat de brandweermannen-ambulancier betreft, van aard om de beslissingen in hun geheel te vitiëren. Hun vernietiging door het aangevochten ministerieel besluit is dan ook voldoende verantwoord, zelfs als ze alleen op die onwettigheid zou berusten.

23. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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