

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.245 van 31 maart 2026
in de zaak A. 243.587/IX-10.787**

In zake : B.G.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter Flamey en Glenn Declercq
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Bouwmeesterstraat 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST,
vertegenwoordigd door de gouverneur
van de provincie Limburg
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de STAD HERK-DE-STAD
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jonas De Wit en Matthias Boydens
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 november 2024, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de Gouverneur van de provincie Limburg dd. 26 september 2024 houdende de onontvankelijkheidsverklaring van de klacht van [verzoeker] tegen de gemeenteraadsbeslissing dd. 1 juli 2024 van Herk-de-Stad betreffende de schending van de deontologische code voor mandatarissen”.

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.

De stad Herk-de-Stad heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend.

Eerste auditeur Wendy Depester heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 maart 2026.

Staatsraad Jurgen Neuts heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Margot Dehaen, die *loco* advocaten Peter Flamey en Glenn Declercq verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Matthias Boydens, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wendy Depester 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 tijdens de bestuursperiode van januari 2019 tot december 2024 voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst en overeenkomstig artikel 42, § 1, derde lid, van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (“decreet lokaal bestuur”) als schepen toegevoegd aan het college van burgemeester en schepenen van Herk-de-Stad.

3.2. Op 26 februari 2024 wenst het college van burgemeester en schepenen “[zijn] vermoeden van schending van de deontologische code [voor mandatarissen] door [verzoeker] te signaleren aan de algemeen directeur en de voorzitter van de gemeenteraad, tevens voorzitter van de deontologische commissie met uitdrukkelijk verzoek een vooronderzoek op te starten”.

3.3. Dat vooronderzoek resulteert in een verslag van de algemeen directeur en de voorzitter van de gemeenteraad van 14 maart 2024, waarin wordt geoordeeld dat de melding ontvankelijk is en dat de deontologische commissie een onderzoek moet voeren naar mogelijke schendingen van de deontologische code voor mandatarissen.

3.4. De deontologische commissie formuleert op 14 mei 2024 haar advies.

3.5. Verzoekers (toenmalige) raadsman gehoord, beslist de gemeenteraad op 1 juli 2024 om het advies van de deontologische commissie integraal bij te vallen en de motieven ervan tot de zijne te maken. De gemeenteraad stelt daarbij in hoofde van verzoeker schendingen van de artikelen 2, 23 en 24 van de deontologische code voor mandatarissen vast. Tevens beslist de gemeenteraad om deze gedragingen te melden aan Audit Vlaanderen, zich uitdrukkelijk van deze gedragingen te distantiëren en alle mandatarissen op te roepen het voorzichtigheidsprincipe toe te passen in hun handelen.

3.6. Op 7 augustus 2024 dient verzoeker een klacht in bij de provinciegouverneur van Limburg waarin hij de vernietiging vraagt van de voormelde gemeenteraadsbeslissing van 1 juli 2024.

Met een brief van 26 september 2024 deelt de provinciegouverneur mee wat volgt:

“Ik kan uw klacht niet behandelen conform het bestuurlijk toezicht omdat de toezichtstermijn verstreken is. Aan het uitoefenen van het bestuurlijk toezicht zijn namelijk vervaltermijnen verbonden. Hierdoor is het niet meer mogelijk om een toezichtmaatregel te nemen bij het verstrijken van die termijnen.

De lijst van besluiten van de gemeenteraad van Herk-de-Stad van 1 juli 2024 werd op de webtoepassing van de gemeente gepubliceerd op 10 juli 2024. De initiële toezichtstermijn van 30 dagen begon te lopen op 11 juli 2024 en eindigde op 9 augustus 2024.

Deze termijn wordt gestuit door de verzending van een klacht aan de toezichthoudende overheid, op voorwaarde dat die klacht verstuurd wordt binnen de initiële toezichtstermijn en op de wijze, bepaald door de Vlaamse Regering (artikel 332, § 3 - § 4 DLB).

De wijze waarop een klacht moet worden ingediend, is bepaald in artikel 2 van het BVR 20 april 2018 tot vaststelling van de wijze van communicatie tussen het lokaal bestuur, de indiener van de klacht en de toezichthoudende overheid in het kader van het bestuurlijk toezicht op het lokaal bestuur. Een klacht kan digitaal of op papier worden ingediend. Een klacht via aangetekende brief of tegen ontvangstbewijs moet worden ingediend op het adres van het Agentschap Binnenlands Bestuur, vermeld op de website van het agentschap. Hieruit volgt dat een papieren klacht moet worden ingediend op het adres Koning Albert II-laan 15, bus 215, 1210 Brussel.

In casu heeft u de klacht aangetekend verstuurd op 7 augustus 2024 op het adres van het provinciebestuur van Limburg, namelijk Universiteitslaan 1, 3500 Hasselt. Hierdoor werd de toezichtstermijn niet gestuit door de indiening van uw klacht. Ik kon het betwiste besluit hierdoor niet meer binnen de toezichtstermijn opvragen bij het bestuur, waardoor ik uw klacht niet kan onderzoeken conform het algemeen bestuurlijk toezicht.

Voor eventuele toekomstige klachten verwijs ik u naar de klachtenwegwijzer van het Agentschap Binnenlands Bestuur waar u meer informatie en instructies vindt over hoe u correct klachten kan indienen. [...] Enkel correct ingediende klachten stuiten de toezichtstermijn.”

Daarin leest verzoeker de met het voorliggende beroep bestreden “beslissing”.

3.7. Tegen de voormelde gemeenteraadsbeslissing van 1 juli 2024 stelt verzoeker op 27 december 2024 een annulatieberoep in bij de Raad van State (zaak A. 243.857/IX-10.783).

Daarover wordt bij arrest nr. 266.246 van heden uitspraak gedaan.

IV. Tussenkoms

4. Met het bestredene gaat de provinciegouverneur niet in op de klacht van verzoeker, waarmee deze laatste beoogde de voormelde beslissing van 1 juli 2024 van de gemeenteraad van Herk-de-Stad te doen vernietigen. Aldus heeft de stad Herk-de-Stad belang erbij dat het beroep wordt afgewezen. Bijgevolg moet haar verzoek tot tussenkoms worden ingewilligd.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

5. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat het beroep onontvankelijk is – onder meer – omdat de weigering van de toezichthoudende overheid om haar vernietigingsbevoegdheid te gebruiken, niet met een annulatieberoep kan worden bestreden. Het bestredene is volgens de verwerende partij te begrijpen als “de onthouding van de louter facultatieve bevoegdheid om in het kader van het algemeen administratief toezicht op te treden”. Deze redenering gaat ook op, zo stelt de verwerende partij, in het geval dat de toezichthoudende overheid niet optreedt “omdat zulks niet mogelijk is wegens het niet stuiten van de termijn waarbinnen het algemeen bestuurlijk toezicht kan worden uitgeoefend”. Zij wijst, tot slot, erop dat verzoeker in de brief van de provinciegouverneur van 26 september 2024 kon lezen dat “(enkel) tegen de beslissing van het lokaal bestuur, zijnde de beslissing van de gemeenteraad van de stad Herk-de-Stad van 01 juli 2024, (mogelijks) een beroep open staat bij de

Raad van State en bijgevolg niet tegen de beslissing van de gouverneur van de provincie Limburg van 26 september 2024”.

6. In de memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat de verwerende partij daarmee “in essentie een exceptie van gebrek aan rechtsmacht” formuleert. Volgens verzoeker tracht de verwerende partij ten onrechte de bestreden beslissing te “verkopen” als een beslissing die volledig zou kaderen binnen haar facultatieve bevoegdheid om binnen het algemeen administratief toezicht op te treden. In zo een geval beschikt de verwerende partij over “enige marge van beoordelingsvrijheid” om wel of niet op te treden. Dat is in de voorliggende zaak niet aan de orde, vindt verzoeker. Hij argumenteert dat de bestreden beslissing – opnieuw ten onrechte – uitgaat van een gebonden bevoegdheid: de verwerende partij zou de klacht niet kunnen behandelen omdat de termijn om een toezichtmaatregel te nemen, niet is gestuit. Het is, steeds volgens verzoeker, “geen kwestie van ‘niet willen’, maar wel een kwestie van ‘niet kunnen’”. Maar zelfs bij een gebonden bevoegdheid moet de Raad van State kunnen nagaan of het objectieve recht correct werd toegepast, zo doet verzoeker nog gelden. Het wettigheids-toezicht van de Raad is er volgens hem op gericht om vast te stellen of de bestreden beslissing op een juiste wijze tot stand is gekomen en om de onregelmatige beslissing uit het rechtsverkeer te verwijderen. Verzoeker noemt het “al te gemakkelijk” om een “facultatieve mogelijkheid” gelijk te stellen met een ontvankelijkheidsvereiste. Dit steunt niet op de juiste rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag. De Raad van State heeft wel degelijk rechtsmacht om de wettigheid van de bestreden beslissing na te gaan.

7. In zijn laatste memorie wijst verzoeker erop dat het algemeen bestuurlijk toezicht “volgens de heersende rechtsleer en rechtspraak” facultatief is “tenzij na een klacht van een burger, waarna de toezichthoudende overheid echter wel verplicht is om het toezicht uit te oefenen”. Opdat de toezichthoudende overheid haar bestuurlijk toezicht kan uitoefenen, moet de klacht ontvankelijk zijn. In deze zaak bestrijdt verzoeker net het onontvankelijk verklaren van zijn klacht. Niemand mag volgens verzoeker vooruitlopen op de beslissing die de verwerende partij zou hebben genomen indien zij zijn klacht wél ontvankelijk had verklaard.

De werkelijke draagwijdte van de beslissing van de provinciegouverneur is dat hij de tijdigheid van de klacht betwist, meent verzoeker. Nochtans moet die termijn volgens het Bestuursdecreet met vier maanden worden verlengd wanneer het voor hem bestreden gemeenteraadsbesluit “geen vermelding bevat die voldoet aan de voorwaarden van het Bestuursdecreet”.

Uit 's Raads arrest nr. 258.257 van 19 december 2023 maakt verzoeker op dat enkel niet aanvechtbaar is de beslissing van de gouverneur om zich te onthouden om gebruik te maken van de facultatieve toezichtsbevoegdheid. In arrest nr. 261.045 van 15 oktober 2024 leest verzoeker dat een beslissing tot onthouding niet aanvechtbaar is, ongeacht of dat formeel is uitgedrukt en ongeacht welke de gebruikte formulering is. In beide zaken achtte de toezichthouder het niet opportuun om te interveniëren. Hetzelfde geldt voor de arresten nrs. 196.545 en 230.249 van 1 oktober 2009 respectievelijk 19 februari 2015. Uit het laatst vermelde arrest blijkt, steeds volgens verzoeker, dat de Raad van State niet inzag hoe een nietigverklaring “enig doel zou treffen” omdat de gouverneur de klacht laattijdig had bevonden en de verzoekende partij in die zaak geen argumenten had aangevoerd om die laattijdigheid te betwisten, maar zich had beperkt tot kritiek op de beslissing van het lokale bestuur. Verzoeker doet gelden dat hij precies wél de laattijdigheid van zijn klacht betwist. Hij geeft aan te begrijpen waarom de weigering van de toezichthoudende overheid om gebruik te maken van haar toezichtsbevoegdheid geen aanvechtbare handeling is, namelijk omdat de interventie van de toezichthouder louter facultatief is. In de voorliggende zaak, zo betoogt verzoeker, heeft de gouverneur niet beslist om niet tussen te komen; hij heeft alleen vastgesteld dat hij dat “wettelijk niet meer kon doen gezien de toezichtstermijn in zijn optiek verstreken was”. Verzoeker is van oordeel dat de gouverneur aldus de wet heeft geschonden en dat zijn beslissing niet facultatief was, maar “de uiting van datgene waartoe hij zich volgens de wet verplicht achtte”.

Beoordeling

8. De artikelen 330 tot 334 van het decreet lokaal bestuur voorzien in een algemeen bestuurlijk vernietigingstoezicht van de Vlaamse Regering of – namens de Vlaamse Regering – de provinciegouverneur die handelt overeenkomstig de instructies van de Vlaamse Regering, van de besluiten van de bestuursorganen van onder meer de gemeenteoverheid, zoals de tussenkommende partij.

9. De voor deze zaak relevante bepalingen van het decreet lokaal bestuur luiden als volgt:

- artikel 332, § 1, eerste lid:

“Met behoud van de toepassing van artikel 243, § 3, 259 en 262 beschikt de toezichthoudende overheid over dertig dagen om een besluit van een gemeenteoverheid te vernietigen en om de gemeenteoverheid daarvan op de hoogte te brengen.”

- artikel 332, § 2:

“De termijn, vermeld in paragraaf 1, gaat in op de dag die volgt op de kennisgeving aan de toezichthoudende overheid van de bekendmaking op de webtoepassing van de gemeente van de lijst van de aangelegenheden, vermeld in artikel 285, § 1, 1° en 2°, en artikel 285, § 2, eerste lid, 1° en 2°. Voor de besluiten, vermeld in artikel 286, § 1 en § 2, start de termijn, vermeld in paragraaf 1, op de dag die volgt op de kennisgeving aan de toezichthoudende overheid van de bekendmaking van het besluit op de webtoepassing van de gemeente.

Onder voorbehoud van de toepassing van het eerste lid, start de termijn, vermeld in paragraaf 1, voor de besluiten van een gemeenteoverheid of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn die met toepassing van artikel 331 ambtshalve of na ontvangst van een klacht werden opgevraagd door de toezichthoudende overheid, op de dag die volgt op de verzending van het opgevraagde besluit.”

- artikel 332, § 3:

“Een klacht wordt, op straffe van niet-ontvankelijkheid, ingediend binnen een periode van dertig dagen, die volgt op de dag van de bekendmaking op de

webtoepassing van de gemeente van de lijst van de aangelegenheden, vermeld in artikel 285, § 1, 1° en 2°, en artikel 285, § 2, eerste lid, 1° en 2°, of van de besluiten, vermeld in artikel 286, § 1 en § 2.”

- artikel 332, § 4:

“De termijn, vermeld in paragraaf 1, wordt gestuit door de verzending van een klacht aan de toezichthoudende overheid, op voorwaarde dat die klacht verstuurd wordt op de wijze, bepaald door de Vlaamse Regering, binnen de termijn, vermeld in paragraaf 3.

Een nieuwe termijn als vermeld in paragraaf 1 gaat in op de dag die volgt op de verzending van de klacht.”

- artikel 333, eerste lid, inleidende zin en 3° en derde lid:

“Als een klacht wordt ingediend tegen een besluit van de gemeenteoverheid [...] brengt de toezichthoudende overheid de indiener van de klacht op de hoogte van:

[...]

3° het besluit van de toezichthoudende overheid over de ingediende klacht met vermelding van de motieven waarop het besluit is gebaseerd.

[...]

In geval van stuiting van de termijn om een beroep in te stellen bij de Raad van State, brengt de toezichthoudende overheid de indiener van de klacht op de wijze, bepaald door de Vlaamse Regering, op de hoogte van de motieven van de toezichthoudende overheid om het besluit van de gemeenteoverheid [...] waartegen de klacht was ingediend, niet te vernietigen, binnen tien dagen na het nemen van dat besluit of na het verstrijken van de termijn.”

10. Anders dan verzoeker het ziet, volgt uit de voormelde bepalingen niet dat de toezichthoudende overheid verplicht zou zijn om van haar vernietigingsbevoegdheid gebruik te maken. Deze bepalingen – meer in het bijzonder artikel 333 van het decreet lokaal bestuur – leggen de toezichthoudende overheid slechts op om de motieven waarop de toezichthoudende overheid steunt om het besluit van de gemeenteoverheid waartegen een klacht is ingediend niet te vernietigen, aan de klager mee te delen en dus formeel tot uitdrukking te brengen.

11. Het mag vaste rechtspraak heten dat, zoals de verwerende partij betoogt, de onthouding van de toezichthoudende overheid om gebruik te maken van haar facultatieve vernietigingsbevoegdheid in het kader van het algemeen

bestuurlijk toezicht waarin het decreet lokaal bestuur voorziet met betrekking tot beslissingen van de bestuursorganen van onder meer de gemeenteoverheid, geen beslissing uitmaakt die voor vernietiging door de Raad van State in aanmerking komt.

Het doet daarbij niet ter zake welke de motieven van de toezichthoudende overheid zijn. Om de redenen die haar eigen zijn – voor de voorliggende zaak zijn deze verwoord in de brief van 26 september 2024 van de provinciegouverneur aan verzoeker – vermag de toezichthoudende overheid bijgevolg te oordelen dat de aan het toezicht onderworpen handeling niet wordt vernietigd; daarin is eveneens begrepen het geval waarin de toezichthoudende overheid meent dat de klacht niet kán worden onderzocht.

12. Verzoeker mag dan wel wensen dat de Raad van State van het door hem bestredene nagaat of het “op een correcte wijze is tot stand gekomen”, maar daartoe is wél vereist dat die handeling voor vernietiging in aanmerking komt. Dat is, zoals hiervóór gezien, evenwel niet het geval.

13. Om dezelfde reden kan het argument van verzoeker dat “niemand, niet verzoekende partij, noch verweerster, noch het auditoraat, noch de Raad van State kan vooruitlopen op de uitkomst/beslissing van verweerster indien de klacht in het kader van het algemeen toezicht wel tijdig/ontvankelijk was bevonden” niet overtuigen. Verzoeker is van oordeel dat de “beslissing” van de provinciegouverneur hem grieft en dat hij, bij vernietiging, een nieuwe kans verwerft om zijn klacht ten gronde te zien behandelen, zodat hij “belang” heeft bij zijn beroep. Dat neemt – opnieuw – niet weg dat óók is vereist dat het voorwerp van een annulatieberoep een voor vernietiging vatbare administratieve rechtshandeling is.

14. De Raad van State ziet bijgevolg geen reden waarom de hiervóór vermelde vaste rechtspraak in de voorliggende zaak moet wijken.

15. De exceptie is gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. Het verzoek tot tussenkomst van de stad Herk-de-Stad wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende 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 verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenendertig maart tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren