

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.**

**A R R E S T**

**nr. 191.933 van 26 maart 2009  
in de zaak A. 150.222/IX-4537.**

In zake : Nicole RASSCHAERT,  
wonende te LEDE,  
Dwarsstraat 2

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van  
Middenstand, thans de minister van Zelfstandigen.

---

**D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,**

Gezien het verzoekschrift dat Nicole RASSCHAERT op 17 maart 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing nr. 531206.218.23 N 01 van 25 februari 2004 van de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen betreffende haar aanvraag tot het verkrijgen van een vrijstelling van driemaandelijke sociale bijdragen;

Gelet op de beschikking van 18 juni 2004 waarbij aan de verzoekster het voordeel van de kosteloze rechtspleging wordt verleend;

Gezien de memories van antwoord en wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur G. DE BLEECKERE;  
RE;

Gelet op de beschikking van 4 april 2007 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 16 januari 2009 waarbij de terechtzitting wordt bepaald op 16 maart 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad B. THYS;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur  
G. DE BLEECKERE;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van  
State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

### **OVERWEEGT WAT VOLGT :**

#### Feiten

1.1. Op het ogenblik van de bestreden beslissing is de verzoekster  
zelfstandige. Zij is uitbaatster van een dagbladhandel.

1.2. Op 22 augustus 2003 dient de BVBA KMO ACCOUNTING  
namens de verzoekster bij de sociale verzekeringskas van de verzoekster een  
aanvraag in tot het verkrijgen van een vrijstelling van sociale bijdragen voor alle  
kwartalen van 2001, 2002 en 2003, “gezien [de verzoekster] in een staat van  
behoefte verkeert”. Als bijlage zijn de stukken gevoegd waarmee de verzoekster  
haar staat van behoefte beoogt aan te tonen.

De sociale verzekeringskas zendt deze aanvraag naar de  
Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen van de Federale Overheidsdienst Sociale  
Zekerheid.

1.3. Op 9 september 2003 vraagt de Commissie voor Vrijstelling van  
Bijdragen aan de sociale verzekeringskas van de verzoekster om het inlichtingsfor-  
mulier betreffende de bijdragen verschuldigd op grond van het sociaal statuut der  
zelfstandigen in te vullen.

Uit de verstrekte inlichtingen blijkt een verschuldigd saldo van  
24.443,09 euro.

1.4. Met een brief van 22 januari 2004 deelt de Commissie voor  
Vrijstelling van Bijdragen aan de verzoekster mee dat haar aanvraag tijdens de  
zitting van 25 februari 2004 van de commissie zal worden behandeld, dat haar  
aanwezigheid ter zitting niet vereist is, maar wel wenselijk, en dat zij zich kan laten  
vertegenwoordigen.

1.5. Uit het intern voorbereidend verslag van de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen blijkt dat de aanvraag van de verzoekster, voor zover ze betrekking heeft op het eerste kwartaal van 2001 tot en met het tweede kwartaal van 2002 niet ontvankelijk is, omdat ze werd ingediend buiten de termijn bedoeld in artikel 88, § 2, 2/, a, van het koninklijk besluit van 19 december 1967 houdende algemeen reglement in uitvoering van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen. Voorts blijkt dat de verschuldigde bijdragen voor het derde kwartaal van 2002 tot en met het derde kwartaal van 2003 in het totaal 10.740,10 euro bedragen. In het verslag wordt de verantwoording van de aanvraag summier samengevat. Met betrekking tot het al dan niet verlenen van een vrijstelling van bijdragen voor de kwartalen waarvoor de aanvraag wel ontvankelijk is gebeurd, wordt in het verslag geen standpunt ingenomen.

1.6. Na de verzoekster te hebben gehoord, beslist de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen op 25 februari 2004 dat de aanvraag van de verzoekster niet ontvankelijk is voor wat de bijdragen van het eerste kwartaal van 2001 tot en met het tweede kwartaal van 2002 betreft, dat vrijstelling wordt verleend voor de bijdrage van het derde kwartaal van 2002 en dat vrijstelling wordt geweigerd voor de bijdragen van het vierde kwartaal van 2002 tot en met het eerste kwartaal van 2004.

Dit is de bestreden beslissing.

1.7. Met een brief van 15 maart 2004 vraagt de BVBA KMO ACCOUNTING aan de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen nadere toelichting van deze beslissing.

1.8. Met een brief van 5 april 2004 antwoordt het Bestuur van de Sociale Zekerheid der Zelfstandigen van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid onder meer dat de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen rekening heeft gehouden met alle elementen van het dossier en, na de verzoekster te hebben gehoord, heeft geoordeeld dat zij zich in een toestand bevindt die “de staat van behoefte benadert”.

### Voorwerp

2. De verzoekster stelt in haar verzoekschrift dat zij akkoord gaat met de beslissing van de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen over de bijdragen van het eerste kwartaal van 2001 tot en met het tweede kwartaal van 2002.

Deze beslissing maakt derhalve niet mede het voorwerp uit van het voorliggende beroep.

### Ontvankelijkheid

3. De Raad van State werpt ambtshalve op dat de verzoekster niet het rechtens vereiste belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing, voor zover deze haar vrijstelling verleent voor de bijdrage van het derde kwartaal van 2002.

Het voorliggende beroep is derhalve slechts ontvankelijk voor zover het gericht is tegen de beslissing van de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen van 25 februari 2004, waarbij aan de verzoekster vrijstelling wordt geweigerd voor de bijdragen van het vierde kwartaal van 2002 tot en met het eerste kwartaal van 2004.

### Ten gronde

4.1. De verzoekster roept een enig middel in, afgeleid uit de schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

4.1.1. In een eerste onderdeel van het middel voert de verzoekster aan dat de bestreden beslissing geen objectief criterium vermeldt dat kan verklaren waarom haar aanvraag tot het verkrijgen van een vrijstelling wordt ingewilligd voor het derde kwartaal van 2002, maar niet voor het vierde kwartaal van 2002 tot en met het eerste kwartaal van 2004. Volgens de verzoekster staat de motivering van de bestreden beslissing haaks op de uitspraak van de commissie, vermits uit deze beslissing blijkt dat de commissie aanvaardt dat zij zich in staat van behoefte

bevindt. Zij besluit daaruit dat de bestreden beslissing de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen schendt.

4.1.2. In een tweede onderdeel van het middel laat de verzoekster gelden dat de bestreden beslissing ook de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur schendt, omdat er geen enkele mogelijkheid is om tegen de beslissing van de commissie in beroep te gaan.

4.2.1. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord dat de formele motiveringsplicht is geschonden. Zij betoogt dat de juridische overwegingen die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen, terug te vinden zijn in de eerste zeven alinea's van deze beslissing. De feitelijke overwegingen zijn de verwijzingen naar de data van indiening en registratie van de aanvraag, naar de bijdragen waarop de aanvraag betrekking heeft, naar de andere stukken van het dossier, naar de niet-ontvankelijkheid wegens laattijdigheid van de aanvraag wat sommige kwartaalbijdragen betreft en naar de ontvankelijkheid van de aanvraag voor andere kwartaalbijdragen, naar de inkomsten van de verzoekster tijdens de jaren 2000 en 2001, naar het feit dat enkele elementen in het dossier aanwezig zijn waaruit blijkt dat de toestand van de verzoekster de staat van behoefte benadert en, ten slotte, naar het feit dat de verzoekster werd gehoord. Volgens de verwerende partij komen deze juridische en feitelijke overwegingen tegemoet aan de wettelijk opgelegde motiveringsplicht.

Voorts betoogt de verwerende partij dat de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen slechts een volledige of gedeeltelijke vrijstelling van bijdragen kan toekennen aan zelfstandigen die zich in "staat van behoefte" bevinden of in een toestand die deze staat benadert. Om over de staat van behoefte van de aanvrager te oordelen, beschikt de commissie niet over algemeen geldende, noch over duidelijk afgelijnde criteria, maar moet zij zich baseren op "het totaalbeeld van gegevens zoals terug te vinden in elk specifiek dossier". Volgens de verwerende partij blijkt te dezen uit de verwijzing in de bestreden beslissing naar de stukken van het dossier dat de commissie rekening heeft gehouden met het geheel van de elementen, zoals ze in het dossier van de verzoekster terug te vinden zijn. Zo heeft de commissie uitdrukkelijk vastgesteld dat de verzoekster momenteel niet te verwaarlozen financiële moeilijkheden ondervindt en dat enkele elementen in het dossier aantonen dat zij zich in een toestand bevindt die de staat van behoefte benadert, hetgeen niet hetzelfde is als dat zij zich in staat van behoefte bevindt. Dat

onderscheid verantwoordt, aldus de verwerende partij, waarom aan de verzoekster slechts een gedeeltelijke vrijstelling werd verleend. Uit de motivering van de bestreden beslissing mag enkel worden afgeleid dat de commissie heeft geoordeeld dat de verzoekster recht heeft op een gedeeltelijke vrijstelling van kwartaalbijdragen. Uit de motivering blijkt dat minstens één kwartaalbijdrage moet worden vrijgesteld en dat de vrijstelling voor minstens één kwartaalbijdrage moet worden geweigerd. Vermits de commissie aan de verzoekster daadwerkelijk een gedeeltelijke vrijstelling heeft verleend, kan volgens de verwerende partij niet worden besloten dat de motivering haaks staat op de beslissing.

De verwerende partij argumenteert ten slotte dat de commissie soeverein beslist over het aantal kwartalen en de keuze van het kwartaal waarvoor vrijstelling wordt verleend. Er bestaat geen objectief criterium waarop de keuze, ten voordele van de verzoekster, voor de vrijstelling van het derde kwartaal van 2002 is gebaseerd. Derhalve is het onmogelijk in de bestreden beslissing daarvan melding te maken. De bepaling van het aantal kwartalen dat wordt vrijgesteld, berust op een administratieve praktijk die ernaar streeft gelijkaardige gevallen op een gelijkaardige manier te behandelen. Het is technisch en juridisch meestal onmogelijk om in een concreet geval te vermelden waarom bijvoorbeeld wel één, maar geen twee kwartalen worden vrijgesteld, precies omwille van het feit dat ter zake geen of nauwelijks objectieve criteria bestaan. Elk geval is uniek en de commissie dient zich telkens te baseren op het totaalbeeld van alle gegevens van het dossier.

4.2.2. Met betrekking tot het tweede onderdeel van het middel repliceert de verwerende partij dat de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, meer bepaald artikel 2, 4/, van deze wet, niet werd geschonden. De bestreden beslissing vermeldt dat ze niet vatbaar is voor beroep of herziening, maar dat een verzoek tot nietigverklaring bij de Raad van State kan worden ingediend, alsook de voorwaarden waaronder en de termijn waarbinnen dat dient te gebeuren.

4.3. Met betrekking tot het eerste onderdeel van het middel betoogt de verzoekster in haar memorie van wederantwoord nog aanvullend dat zij op geen enkele wijze de “arbitraire” beslissing kan beoordelen. Op grond van “de andere stukken van het dossier” en “enkele elementen in het dossier” wordt besloten dat zij “niet te verwaarlozen financiële moeilijkheden ondervindt” en dat haar huidige toestand “de staat van behoefte benadert”. De verzoekster stelt dat zij hieruit onmogelijk kan opmaken wat de grondslag is van de beslissing om voor één

kwartaal vrijstelling te verlenen en tegelijkertijd voor de overige kwartalen vrijstelling te weigeren. De verwerende partij betoogt in haar memorie van antwoord weliswaar dat de verzoekster de staat van behoefte benadert en dus slechts op een gedeeltelijke vrijstelling kan rekenen, maar dit doet, aldus de verzoekster, niets af aan de gebrekkigheid van de motivering van de bestreden beslissing, aangezien aldus nog niet is aangetoond en gemotiveerd waarom zij slechts de staat van behoefte benadert en niet in staat van behoefte verkeert.

De verzoekster laat voorts gelden dat de motivering van de bestreden beslissing vaag en nietszeggend is en slechts bestaat uit een loutere stijlformule. Het feit dat hetzelfde motief, namelijk de benadering van de staat van behoefte, wordt gebruikt om enerzijds vrijstelling te verlenen en anderzijds vrijstelling te weigeren, toont aan dat het op eender welke wijze kan worden ingevuld. De omstandigheid dat de commissie, zoals de verwerende partij zelf stelt, over geen objectieve criteria beschikt waarop zij haar beslissingen kan steunen, is een reden te meer om in de genomen beslissing de concrete gegevens van het dossier aan te halen, zo niet staat elke beslissing open voor willekeur en subjectiviteit. Wanneer er geen objectief criterium is, moet de commissie haar beslissing des te meer verantwoorden, zodat de burger inzicht kan verwerven in de beslissing en de motivering die eraan ten grondslag ligt. De brief met enige toelichting die de verzoekster naderhand nog van de verwerende partij heeft ontvangen, kan niet in aanmerking worden genomen, vermits de motieven uit de bestreden beslissing zelf moeten blijken.

De verzoekster wijst er ten slotte op dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord zelf expliciet toegeeft dat zij in de beslissing meestal niet kan vermelden op welke basis in een concreet geval bijvoorbeeld wel één maar geen twee kwartalen worden vrijgesteld. Dit is, aldus de verzoekster, manifest in strijd met de formele motiveringswet.

4.4.1. De verzoekster voert in het eerste onderdeel van het middel de schending aan van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De artikelen 2 en 3 van deze wet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de

motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van deze motiveringsplicht bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt of minstens kan worden nagegaan, of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

4.4.2. De motivering van de bestreden beslissing luidt, wat de feitelijke overwegingen betreft, als volgt:

“Gelet op de aanvraag ingediend op 23/08/2003 en geregistreerd op 25/08/2003;

Overwegende dat deze aanvraag op de volgende driemaandelijke bijdragen betrekking heeft: van 1/2001 t.e.m. 3/2003;

Gelet op de andere stukken van het dossier;

Overwegende dat de aanvraag niet aan de in voornoemd artikel 88, § 2, 2/, a) gestelde voorwaarde voldoet voor de volgende driemaandelijke bijdragen: van 1/2001 t.e.m. 2/2002;

Overwegende dat de aanvraag aan de in voornoemd artikel 88, § 2, 2/, a) gestelde voorwaarde voldoet voor de volgende driemaandelijke bijdragen: van 3/2002 t.e.m. 3/2003;

Overwegende dat uit de gegevens betreffende de inkomsten van betrokkene tijdens de jaren 2000, 2001, kan worden afgeleid dat betrokkene momenteel niet te verwaarlozen financiële moeilijkheden ondervindt;

Overwegende dat enkele elementen in het dossier aanwezig zijn die de huidige toestand van betrokkene, die de staat van behoefte benadert, aantonen;

Gehoord betrokkene in haar uiteenzetting;”

Uit deze motivering blijkt niet welke concrete gegevens de commissie ertoe doen besluiten dat de verzoekster zich bevindt in een toestand die de staat van behoefte benadert. Evenmin blijkt waarom vrijstelling wordt verleend

voor één kwartaal, terwijl vrijstelling voor zes kwartalen was gevraagd. De motivering is, zoals de verzoekster terecht aanvoert, een stijlformule die het haar niet mogelijk maakt na te gaan of de commissie is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of de commissie die gegevens correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is gekomen. De wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen verplicht de commissie om zo volledig en accuraat als mogelijk te omschrijven op welke gronden, eigen aan het geval, ze tot haar beslissing is gekomen. Er kan niet worden ingezien waarom de concrete gegevens op basis waarvan de commissie tot haar conclusies is gekomen niet in de bestreden beslissing zouden kunnen worden vermeld.

Voor zover de Commissie voor de Vrijstelling van Bijdragen in de motivering van de bestreden beslissing heeft willen aangeven dat een gedeeltelijke vrijstelling van de door verzoekster verschuldigde bijdragen haar gerechtvaardigd overkwam, nu zij zich in een toestand bevond die de staat van behoefte benaderde, dient erop gewezen dat dergelijke motivering niet volstaat om de weigering van vrijstelling voor het vierde kwartaal van 2002 tot en met het eerste kwartaal van 2004 te onderbouwen. Zoals de Raad van State in zijn arrest nr. 148.760 van 12 september 2005 inzake DE VRIES heeft gesteld, legt artikel 17 van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, geen verband tussen de staat van behoefte en de volledige vrijstelling aan de ene kant en de toestand die de staat van behoefte benadert en de gedeeltelijke vrijstelling aan de andere kant, zodat de commissie voor elke periode waarover zij te beslissen heeft, met inachtneming van de concrete gegevens van elke zaak moet uitmaken of de aanvrager in staat van behoefte verkeert dan wel in een toestand die deze benadert, en zij vervolgens discretionair moet beslissen of zij voor elk van die periodes een volledige dan wel een gedeeltelijke vrijstelling verleent. De weigering om de verzoekster voor een bepaalde periode vrij te stellen, kan dan ook geen steun vinden in de vaststelling dat haar toestand de staat van behoefte benadert.

Het eerste onderdeel van het enige middel is gegrond.

**OM DIE REDENEN**  
**BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

**Artikel 1.**

Vernietigd wordt de beslissing nr. 531206.218.23 N 01 van 25 februari 2004 van de Commissie voor Vrijstelling van Bijdragen betreffende de aanvraag van Nicole RASSCHAERT tot het verkrijgen van een vrijstelling van driemaandelijks sociale bijdragen, voor zover deze beslissing de aangevraagde vrijstelling weigert voor de bijdragen van het vierde kwartaal van 2002 tot en met het eerste kwartaal van 2004.

**Artikel 2.**

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

**Artikel 3.**

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 26 maart 2009, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

|        |             |                  |
|--------|-------------|------------------|
| de HH. | P. LEMMENS, | kamervoorzitter, |
|        | D. MOONS,   | staatsraad,      |
|        | B. THYS,    | staatsraad,      |
| Mevr.  | V. WAUTERS, | griffier.        |

**De griffier,**

**De voorzitter,**

**V. WAUTERS.**

**P. LEMMENS.**