

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.544 van 29 januari 2019
in de zaak A. 213.341/X-15.972.**

In zake : 1. de GEMEENTE AARTSELAAR
 2. de GEMEENTE BOECHOUT
 3. de GEMEENTE RUMST
 4. de GEMEENTE SCHELLE
 5. de GEMEENTE SCHILDE
 6. de GEMEENTE RANST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Arnoud Declerck
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Spinnerijstraat 99/22
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 1. de GOUVERNEUR VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN
 2. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
 van Binnenlandse Zaken
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten David D’Hooghe, Linde Bevernaege en Leopold
 Schellekens
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 augustus 2014, strekt tot de
nietigverklaring van:

 “- het besluit van gouverneur van de provincie Antwerpen van 7 april
2014 tot vaststelling van de aandelen van de groepscentrumgemeenten en
de bijdragen van de beschermde gemeenten in de kosten van
brandweerbeveiliging voor de jaren 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010 [...];
 - het ministerieel besluit d.d. 19 mei 2014 van de Minister van
Binnenlandse Zaken, houdende de goedkeuring van het voormelde besluit
van 7 april 2014⁷ van de gouverneur van de provincie Antwerpen [...].”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 230.387 van 3 maart 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing en de vordering tot het opleggen van voorlopige maatregelen verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen en de verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 september 2018.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Arnoud Declerck, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Linde Bevernaege, die verschijnt voor de verwerende partijen, 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

3.1. Artikel 10 van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’ (hierna de wet van 31 december 1963) regelt met het oog op de algemene organisatie van de brandweerdiensten, de indeling van de gemeenten van iedere provincie in gewestelijke groepen van categorie X, Y en Z. Elke gewestelijke groep is samengesteld uit verscheidene gemeenten gegroepeerd rond een gemeente-groepscentrum, waarop de andere gemeenten van de gewestelijke groep een beroep kunnen doen, tegen de betaling van een forfaitaire en jaarlijkse bijdrage.

Het artikel regelt ook de verdeling van de kosten van de brandweerdiensten tussen de gemeenten die als groepscentrum fungeren en de gemeenten die over geen eigen brandweerdienst beschikken (de “beschermde gemeenten”) en het bepaalt welke kosten daarbij in aanmerking komen.

3.2. In de versie van het artikel 10 van vóór de wijziging door de wet van 14 januari 2013 ‘tot wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming’ (hierna: de wet van 14 januari 2013), kende het artikel aan de Koning de bevoegdheid toe om de normen vast te stellen die de gouverneur moet toepassen bij het bepalen van het bedrag van de bijdrage voor de brandweerdiensten. Het koninklijk besluit van 25 oktober 2006 dat aan die machtiging uitvoering gaf, werd bij arrest nr. 204.782 van 4 juni 2010 van de Raad van State vernietigd.

Met de wet van 14 januari 2013 werden de delegaties aan de Koning om de normen te bepalen waarmee de gouverneur rekening moet houden, opgeheven. Voortaan bepaalt de wet zelf de criteria die de gouverneur in aanmerking moet nemen bij het bepalen van het bedrag van de bijdrage voor de brandweerdiensten.

3.3. Omdat verschillende gemeenten betwistten dat het gewijzigde artikel 10 een rechtsgrond kan bieden voor de vaststelling van de definitieve

bijdrage voor de brandweerdiensten voor de jaren 2006 tot 2012, heeft de wetgever bij wet van 9 november 2015 ‘houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken’ het nodig geacht “om, via een interpretatieve bepaling, te herhalen dat de wijzigingen die werden ingevoegd in de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming door de wet van 14 januari 2013 tot wijziging van de wet van 31 december 1963 worden toegepast vanaf hun datum van inwerkingtreding, zijnde 17 februari 2013, op de beslissingen die de provinciegouverneurs genomen hebben met betrekking tot de definitieve verdeling van de in aanmerking komende kosten gemaakt door de gemeentengroepscentra sinds 1 januari 2006” (*Parl.St.* Kamer 2014-2015, nr. 54-1298/001, 37).

Bij arresten nrs. 23/2017 van 16 februari 2017 en 68/2017 van 1 juni 2017 heeft het Grondwettelijk Hof het beroep tegen deze interpretatieve bepaling verworpen, respectievelijk geoordeeld dat ze niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met onder meer het algemene beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten en het rechtszekerheidsbeginsel, schendt.

4. Alle verzoekende partijen zijn gemeenten zonder eigen korps, die beschermd worden door een gemeente met een Z-korps.

Met een brief van 9 oktober 2013 bezorgt de gouverneur van de provincie Antwerpen de verzoekende partijen een (eerste) voorstel van definitieve berekening van de “achterstallige brandweerbijdragen voor de periode 2007-2011” (werkingsjaren 2006-2010). Zij vraagt om over de aangelegenheid binnen zestig dagen advies uit te brengen.

Na reacties van centrumgemeenten dat een aantal in aanmerking komende kosten ontbreken in de rekeningen, stelt de gouverneur een nieuw voorstel op tot definitieve afrekening van de achterstallige brandweerbijdragen voor de periode 2007-2011. Het verschilt aanzienlijk van het vorige voorstel doordat het te verdelen bedrag aanzienlijk gestegen is. Het wordt de gemeenten met een e-mailbericht van 25 november 2013 bezorgd.

Op 27 november 2013 wordt er, in het kader van een overleg met de burgemeesters, toelichting bij gegeven aan de hand van een powerpointpresentatie.

Met een brief van 4 december 2013 wordt het voorstel aan de veertig betrokken gemeenten meegedeeld en wordt hun gevraagd er binnen zestig dagen advies over uit te brengen.

Negentien van de vijftientig beschermde gemeenten, onder wie de verzoekende partijen, adviseren ongunstig, reden waarom er op 19 maart 2014 nog een tweede overleg wordt georganiseerd.

Op 7 april 2014 beslist de gouverneur om de forfaitaire bijdragen voor de werkingsjaren 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010 conform het tweede voorstel vast te stellen.

Deze beslissing tot vaststelling van de aandelen van de groepscentrumgemeenten en de bijdragen van de beschermde gemeenten in de kosten voor de jaren 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010 wordt door de minister van Binnenlandse Zaken op 19 mei 2014 goedgekeurd.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. Naar de verzoekende partijen in de laatste memorie verklaren en ter terechtzitting bevestigen, volharden zij nog slechts in het eerste middel in zoverre daarin de schending wordt aangevoerd van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel.

In het onderdeel wordt toegelicht dat de wijze waarop de door de wet van 14 januari 2013 gewijzigde bepalingen van artikel 10 van de wet van 31 december 1963 retroactief zijn toegepast, een schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel impliceren. Het gaat volgens de verzoekende partij niet op jarenlang voorschotten in rekening te brengen “die in orde van grootte in lijn lagen met de bijdragen die tot en met het jaar 2005 werden betaald”, om dan nu hoge supplementen te gaan invorderen. Concreet schrijven zij de “onvoorzienbare spectaculaire verhoging van de bijdragen” toe aan het feit dat de wet van 14 januari 2013, artikel 10, § 2, 3°, van de wet van 31 december 1963 heeft opgeheven, “[welke bepaling] inhield dat de personeelskosten van de brandweerdiensten van de groepscentra Y en Z niet meer dan 10 % mogen uitgaan boven het minimum beroepspersoneel zoals door de Koning vastgesteld”. Het respect voor de redelijke verwachting van de beschermde gemeenten en voor het beginsel van de rechtszekerheid houdt in dat de gouverneur “op zijn minst rekening diende te houden met de voorheen geldende plafonds”.

Beoordeling

6. De aangevoerde onwettigheid gaat wezenlijk terug op de wijzigingen die de wet van 14 januari 2013 invoerde in artikel 10 van de wet van 31 december 1963. De beoordeling van kritiek op de wet komt de Raad van State evenwel niet toe.

Voorts heeft het Grondwettelijk Hof reeds uitspraak gedaan over de vraag of deze wijzigingen het rechtszekerheidsbeginsel schenden doordat de wijzigingen vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet van 14 januari 2013 - op 17 februari 2013 - worden toegepast op de beslissingen die de provinciegouverneurs genomen hebben met betrekking tot de definitieve verdeling van de in aanmerking komende kosten gemaakt door de gemeentengroepscentrum sinds 1 januari 2006. Het Grondwettelijk Hof heeft de vraag met zijn arrest nr. 68/2017 van 1 juni 2017 ontkennend beantwoord.

In die omstandigheden kan geen schending van de aangevoerde beginselen worden aangenomen en wordt het middel afgewezen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7. Een tweede middel voert aan:

“-schending van het legaliteitsbeginsel en van de artikelen 108 en artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3° van de Grondwet;
- schending van artikel 3, §1 van de Gecoördineerde Wetten van 12.01.1973 op de Raad van State.”

De verzoekende partijen lichten toe dat de gouverneur zich bij de toepassing van de wetswijziging van 14 januari 2013 gebaseerd heeft op onderrichtingen vervat in een onwettige ministeriële omzendbrief van 4 maart 2013. In de omzendbrief heeft de minister van Binnenlandse Zaken als regel vastgelegd dat de gouverneurs verplicht zijn om bij de concrete toepassing van het gewijzigde artikel 10, § 3, van de wet van 31 december 1963, het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen voor minstens 70 % te laten meetellen in de berekeningsformule.

Het gaat om onderrichtingen die geformuleerd worden als dwingende rechtsregel. Daarmee begeeft de auteur zich op het terrein van de wetgevende macht. Daarbij komt dat een verordenende omzendbrief gezien zijn reglementair karakter in beginsel aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State moet worden onderworpen én behoorlijk moet worden bekendgemaakt. Noch het ene, noch het andere is gebeurd.

Beoordeling

8. Artikel 10, § 3, van de wet van 31 december 1963, zoals gewijzigd door de wet van 14 januari 2013, verleent de gouverneur de bevoegdheid om het aandeel van de in aanmerking komende kosten van de

brandweerdienst dat voor rekening blijft van de gemeente-groepscentrum, te bepalen “in functie van de lokale en regionale omstandigheden rekening houdend met, hoofdzakelijk, het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen”.

9. Met een omzendbrief van 4 maart 2013 aan de gouverneurs heeft de minister van Binnenlandse Zaken gepoogd “om de principes te preciseren die nageleefd moeten worden” en heeft zij in verband met artikel 10, § 3, vermeld:

“De hoofdcriteria bevolking en kadastraal inkomen betreffende de gemeente-groepscentrum ten opzichte van het volledige grondgebied dat ze beschermt, moeten minstens voor 70% meegeteld worden bij de berekening van de bijdrage die afgestaan wordt aan de gemeente-groepscentrum.”

10. Het is de ter zake bevoegde minister niet verboden om, met het oog op een eenvormige toepassing van de wet, bij omzendbrief mee te delen hoe zij de wet toegepast wil zien, met dien verstande dat zij daarbij de wet niet mag wijzigen of aanvullen.

Een dergelijke omzendbrief werkt een coherente toepassing van de wet in de hand, maar doet geen afbreuk aan de verplichting die blijft bestaan om bij iedere toepassing van de wet in een concreet geval, rekening te houden met de eigen, particuliere en specifieke gegevens ervan.

11. De wet legt op “hoofdzakelijk” rekening te houden met het bevolkingsaantal en het kadastraal inkomen. Daaruit volgt, zoals het Grondwettelijk Hof overweegt in zijn arrest nr. 124/2014 van 19 september 2014 (B.10.2), dat de gouverneur “enkel bijkomstig” nog andere criteria mag hanteren, die “nooit zwaarder [kunnen] wegen dan het bevolkingsaantal en het kadastraal inkomen”.

Blijft de vraag hoe preponderant “hoofdzakelijk” is en hoe ondergeschikt of marginaal “bijkomstig”. Dat de criteria van het bevolkingsaantal en het kadastraal inkomen voor meer dan 50 % moeten meetellen, ligt voor de hand, maar is het dan voor 60 %, of 70 %, of 80 %, of nog een ander percentage?

In dit licht doet de interpretatie in de omzendbrief dat “hoofdzakelijk” is op te vatten als “minstens voor 70%”, zich essentieel voor als niet meer dan een toelichting die de door de wet gebruikte term bevattelijk en makkelijker toe te passen, beoogt te maken. Voorts is de toelichting, als zodanig, niet verkeerd.

12. De verzoekende partijen kunnen er niet van overtuigen dat de omzendbrief meer doet dan een precisering te verschaffen bij de wet en namelijk verordenend zou zijn. Zij doen niet aannemen dat de omzendbrief op zich onwettig is.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

13. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de “schending van artikel 10, § 2, 1°-2° van de Wet betreffende de Civiele Bescherming”.

In een eerste onderdeel wordt “het onwettig doorrekenen van 15% van de kosten van de Z-korpsen van Hoogstraten en Wuustwezel” bekritiseerd. Toegelicht wordt dat in de eindafrekening van de gouverneur ten laste van de beschermde gemeenten ook 15 % is opgenomen van de kosten van de brandweerdiensten van Hoogstraten en Wuustwezel “terwijl vast staat dat deze korpsen geen andere gemeenten beschermen en dus op vlak van brandweerbeveiliging enkel voor zichzelf instaan”. De enkele verwijzing in haar beslissing naar de minimale eisen inzake materieel en personeelsbezetting van een Z-korps waarin het koninklijk besluit van 8 november 1967 ‘houdende de organisatie van de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten’ voorziet, is geen pertinente en draagkrachtige motivering: “Dit K.B. laat immers niet toe om af te wijken van artikel 10, §2 van de Wet betreffende de Civiele Veiligheid, en al helemaal niet om zomaar een willekeurig forfait van 15% van de totale kosten

van de Z-korpsen van Hoogstraten en Wuustwezel af te wentelen op het geheel van de gemeenten die uitsluitend door andere korpsen worden bediend.”

Een tweede onderdeel oefent kritiek uit op “het onwettig doorrekenen van bepaalde personeelskosten en investeringen in de Z-korpsen”. In de afrekeningen van de gemeenten-groepscentrum worden tal van kosten doorgerekend die verworpen hadden moeten worden: pensioenlasten, de loonkost van gesubsidieerde contractuelen of gedetacheerd personeel, de toelage aan de vereniging van brandweerlieden, een toelage aan een duikclub, een erkentelijkheidspremie, de terugbetaling van rijbewijs, een fietsvergoeding. Ook zijn bepaalde investeringen in rekening gebracht zonder dat de gouverneur de passende correcties heeft uitgevoerd.

Beoordeling

14. Naar eis van artikel 10, § 2, 1°, van de wet van 31 december 1963 worden de kosten van de brandweerdiensten van de gemeente-gewestelijk groepscentrum per provincie en per categorieën X, Y en Z omgeslagen over de gemeenten die deel uitmaken van een gewestelijke groep en bediend worden door de brandweerdienst van de gemeente-groepscentrum.

Aldus worden per provincie de kosten van de Z-korpsen verdeeld over al de gemeenten beschermd door een Z-korps.

15. Het is niet betwist dat de gemeenten Hoogstraten en Wuustwezel een gemeente-groepscentrum van categorie Z zijn.

Dat zij geen gemeenten bedienen, doet daar niets van af. Evenmin vormt het een beletstel opdat in principe, overeenkomstig voornoemd artikel 10, § 2, 1°, de kosten van hun brandweerdiensten zouden worden omgeslagen over de gemeenten die door een Z-korps beschermd worden.

Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

16. Volgens artikel 10, § 2, 2°, derde lid, van de wet van 31 december 1963 mogen niet meegerekend worden bij het vaststellen van de in aanmerking komende kosten van de brandweerdiensten van de gemeentengewestelijk groepscentrum:

“a) de tegemoetkomingen door het Rijk verleend voor de aankoop van materieel en de uitvoering van werken, zomede eventueel de installatie- en werkingskosten van de centra van het eenvormig oproepstelsel, welke voor de Staat ten laste genomen worden;

b) de financiële lasten betreffende de pensioenen van het personeel van de brandweerdiensten met uitzondering van het aandeel van de werkgever in de bijdrage van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten of het overeenstemmend percentage wanneer de gemeente-gewestelijk groepscentrum zelf haar pensioenkas beheert;

c) de uitgaven welke uiteraard uitsluitend ten laste komen van de gewestelijke groepscentrumgemeente.”

17. De geciteerde bepaling wijst uit dat de verzoekende partijen zich vergissen wanneer zij menen dat het expliciet verboden is om de lasten met betrekking tot “de” pensioenen van het personeel van de brandweerdiensten als kost in aanmerking te nemen. Immers maakt het aangehaalde voorschrift, *sub b)*, uitdrukkelijk een uitzondering voor “het aandeel van de werkgever in de bijdrage van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten of het overeenstemmend percentage wanneer de gemeentegewestelijk groepscentrum zelf haar pensioenkas beheert”.

18. Volgens de verzoekende partijen gaat het tegen het koninklijk besluit van 6 mei 1971 ‘houdende, voor de vreedstijd, organisatie van de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten en coördinatie van de hulpverlening in geval van brand’ in om het loon van gesubsidieerde contractuelen of gedetacheerde personeelsleden in aanmerking te nemen: het koninklijk besluit laat alleen toe om statutaire ambtenaren of vrijwilligers als brandweerlieden in dienst te nemen.

Het loutere feit dat een brandweerman niet als een statutaire ambtenaar of een vrijwilliger zou zijn aangeworven, sluit niet *ipso facto* uit dat

zijn loonkosten niettemin beschouwd worden als een door de brandweerdienst van de gemeente-gewestelijk groepscentrum gedragen werkelijke kost en dat ze als zodanig in principe, overeenkomstig artikel 10, § 2, 2°, van de wet van 31 december 1963, in aanmerking mogen worden genomen.

Het komt niet verkeerd voor de betreffende kosten in rekening te brengen, waarbij dan evident ook met de ontvangen subsidies of premies rekening moet worden gehouden.

19. In zoverre de verzoekende partijen doen gelden dat in de afrekening 2008 van Edegem de totale kost van de aankoop van brandweerwagens wordt doorgerekend, ofschoon de centrumgemeente de kost gedeeltelijk via subsidie recupereerde, wordt uit stuk 8 van het administratief dossier opgemaakt dat dit onjuist is. De betrokken subsidies staan ingeschreven onder “ontvangsten”, met de vermelding dat ze (eerst) “ten onrechte niet in mindering gebracht” waren.

20. Resten nog een aantal eerder bescheiden toelages, premies of vergoedingen die onterecht zouden zijn doorgerekend.

Dat het, zoals de verzoekende partijen betogen, telkens om “extralegale voordelen” gaat, betekent niet automatisch dat ze onwettig zouden zijn. Ze strekken ertoe de aantrekkingskracht van de brandweer te bevorderen en de erkentelijkheid van de gemeenschap te betuigen, en kunnen redelijkerwijze als een verrekenbare kost van de brandweerdiensten worden aanzien.

21. Ook het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

D. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

22. De verzoekende partijen leiden een vijfde middel af uit de schending van artikel 2277 Burgerlijk Wetboek “omdat bijdragen ten laste worden gelegd van de Z-centra voor de werkingsjaren 2006 t.e.m. 2008 (rekeningen 2007 t.e.m. 2009), terwijl voor deze jaren de verjaring is ingetreden”.

Beoordeling

23. De bevrijdende verjaring is een middel om van een verbintenis bevrijd te worden. Ze heeft geen invloed op het bestaan van de schuld, maar enkel op de opeisbaarheid ervan.

Het middel betreft niet de wettigheid van de bestreden beslissing, maar het recht of de mogelijkheid om de schuld die erin wordt vastgesteld ook op te vorderen.

Als zodanig verantwoordt het geen nietigverklaring van de bestreden beslissing. Het middel wordt dan ook verworpen.

E. Vierde middel

Standpunt van de partijen

24. De verzoekende partijen zetten in een vierde middel, afgeleid uit de schending van de materiële- en de formelemotiveringsplicht, uiteen dat hoewel de gouverneur in de negatieve adviezen uitdrukkelijk gewezen werd op onwettigheden, zij de ingediende bezwaren op tal van essentiële punten genegeerd en onbeantwoord heeft gelaten.

Zo een punt is het in rekening brengen van 15 % van de kosten van de Z-korpsen van Hoogstraten en Wuustwezel; de uiterst summiere motivering daarvoor is allerm minst afdoende.

Een ander punt betreft de vraag om de onderliggende afrekeningen van de gemeenten-groepscentrum mee te delen.

Nog een dergelijk punt is het bezwaar dat “de correcties op basis van lokale en regionale omstandigheden” beperkt worden tot 30 %. Dit wordt enkel gemotiveerd met een verwijzing naar de onwettige ministeriële omzendbrief van 4 maart 2013. Er wordt ook geen concrete verantwoording gegeven voor de percentages waarmee het eigen aandeel van de Z-centra wordt verhoogd of verlaagd:

“De algemene overweging dat een ‘historische consensus bestaat om het eigen aandeel in de gemaakte onkosten van een centrumgemeente van categorie Z te bepalen tussen de 50% en de 75%’ [...] is vanzelfsprekend geen pertinente en draagkrachtige motivering om concrete lokale en regionale omstandigheden buiten beschouwing te laten. Nochtans blijkt dit het arbitraire richtsnoer te zijn geweest om het aandeel van een Z-centrum, te verhogen tot 50% of te verlagen tot 75%, wanneer het percentage op basis van bevolkingscijfer en kadastraal inkomen beneden of boven deze drempels ligt. Waarom het eigen aandeel van de centrumgemeente Boom dan wel beperkt blijft tot 36% wordt niet gemotiveerd.”

Een laatste punt betreft het bezwaar in de negatieve adviezen van de vijfde en de zesde verzoekende partij dat er ten onrechte geen rekening mee is gehouden dat zij een voorpost financieren van respectievelijk het Z-korps van Malle en van Lier. Het bezwaar is door gouverneur met een laconieke en niet-pertinente overweging verworpen.

25. De verwerende partijen repliceren in de memorie van antwoord onder meer dat de eerste bestreden beslissing duidelijk en omstandig de juridische en feitelijke overwegingen doet kennen die haar verantwoorden.

De kritiek met betrekking tot de uiterst summiere motivering voor het in rekening brengen van 15 % van de kosten van de brandweerdiensten

van de gemeenten Hoogstraten en Wuustwezel is ongegrond. De motivering was de verzoekende partijen al op voorhand bekend.

In de bestreden beslissing wordt bevestigd dat door de financieel verantwoordelijken van de centrumsteden formeel en expliciet is aangegeven dat er geen kosten werden opgenomen die geen betrekking hebben op de brandweer. De provinciegouverneur vestigt er voorts de aandacht op dat zij de rekeningen heeft gecontroleerd en nog enkele correcties heeft doorgevoerd.

De gouverneur kan overeenkomstig de omzendbrief van 4 maart 2013 slechts voor maximaal 30 % “een correctie [...] doorvoeren op het eigen aandeel dat werd vastgesteld door het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen van een bepaalde gemeente”. Daarom kan voor het eigen aandeel van de gemeente Boom “geen hoger percentage worden bekomen zoals verzoekende partijen onterecht insinueren”.

Aangaande de financiering van de voorposten argumenteren de verwerende partijen:

“Gelet op het feit dat deze voorposten in onderling overleg en in volledige vrijheid werden opgericht, kan zulks niet inhouden dat deze gemeenten buiten de berekening van de brandweerkosten zouden vallen. De Provinciegouverneur heeft aangegeven dat de desbetreffende gemeenten de consequenties ervan kenden. Eenzelfde redering werd gevolgd m.b.t. groepscentra die meer brandweperlui aangeworven hebben dan wettelijk voorzien in bijlage 1 en 2 bij het KB van 8 november 1967 houdende de organisatie van de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten. Ook deze gemeenten staan zelf voor deze kosten in.”

26. In de laatste memorie benadrukken de verwerende partijen dat de beslissing van de gouverneur op duidelijke wijze de gehanteerde berekeningsmethode tot vaststelling van de definitieve bijdragen verwoordt. Zo zijn de motieven die aan de grondslag liggen tot bepaling van het eigen aandeel van de gemeenten Hoogstraten en Wuustwezel in de beslissing van de gouverneur veruitwendigd: beide gemeenten hebben geen beschermde gemeenten onder zich en moeten als Z-centrum aan welbepaalde voorwaarden voldoen. Ook

werd tijdens het overlegmoment van 19 maart 2014 aangegeven dat het eigen aandeel van een Z-korps in principe tussen de 50 en 75 % moet liggen, maar dat voor de gemeenten Hoogstraten en Wuustwezel hierop een uitzondering werd toegestaan.

Wat het in aanmerking nemen van secundaire regionale en lokale omstandigheden betreft bij de berekening van het eigen aandeel van de centrumgemeenten – naast het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen – hanteert de gouverneur een aantal richtlijnen. Uit de omzendbrief van 4 maart 2013 volgt dat het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen voor minstens 70 % moeten meetellen in de berekeningsformule: “Zo [...] kan het eigen aandeel, nadat dit is vastgesteld op grond van het bevolkingscijfer en K.I., worden verhoogd met maximaal 30% om rekening te houden met secundaire lokale en regionale omstandigheden.” Andere richtlijnen zijn “een historische consensus [...] om het eigen aandeel in de gemaakte onkosten van een centrumgemeente van categorie Z te bepalen tussen 50% en 75%” en “het feit dat de Provinciegouverneur ernaar streeft om een kost van ongeveer 25 euro per inwoner van een beschermde gemeente te bekomen”, al “kan het voorkomen dat van deze twee laatstgenoemde richtlijnen wordt afgeweken gelet op de concrete lokale en regionale omstandigheden van de betrokken gemeenten”.

Ten slotte wijzen de verzoekende partijen erop dat de motiveringsplicht niet vereist dat de “motieven van de motieven” worden weergegeven: het is “niet vereist om elk motief, wanneer het op zich voldoende concreet en begrijpelijk is, nog verder te onderbouwen met concrete gegevens waarin de gemaakte conclusie steun vindt”.

Beoordeling

27. De gouverneur dient haar beslissing over de bijdragen die de gemeenten verschuldigd zijn te motiveren en kan, gelet op artikel 10, § 2, eerste lid, van de wet van 31 december 1963, de bijdrage slechts vaststellen na raadpleging van de belanghebbende gemeenteraden.

Zo hieruit niet volgt dat de gouverneur ertoe verplicht zou zijn in haar beslissing iedere kritiek te beantwoorden die de gemeenteraden in hun adviezen doen gelden, het brengt wel mee dat zij er afdoende van moet doen blijken waarom zij in voorkomend geval, niettegenstaande die kritiek, bij haar voorstel is gebleven. De redenen daartoe moeten bovendien redelijkerwijze draagkrachtig zijn.

28.1. In hun adviezen over het (tweede) voorstel van de gouverneur merken de eerste, derde en vierde verzoekende partij niet alleen op dat verschillende kosten ten onrechte aangerekend zijn, maar ook:

“Daarnaast zijn er nog tal van rekeningposten die een bijkomende detail vereisen ten einde na te gaan of deze kosten daadwerkelijk te maken hebben met de werking van het brandweerkorps. Zolang er geen inzage wordt verleend in de grootboeken van onder meer de rekeningen technische benodigdheden voor onmiddellijke verbruik, prestaties van derden, eigen aan de functie, prestaties van derden voor gebouwen kan geen enkele gemeenteraad een gefundeerd advies geven over de om te slagen kosten.”

De gouverneur antwoordt hierop in haar bestreden beslissing:

“Gelet op de melding van een aantal gemeentebesturen dat bepaalde uitgaven onterecht in aanmerking werd genomen omdat het geen uitgaven betroffen die betrekking hadden op brandweer;

Overwegende dat mijn ambt formeel gevraagd heeft aan de financiële verantwoordelijken van de centrumsteden of zij kosten die geen verband hebben met brandweer hadden opgenomen en dat elk van hen formeel en expliciet aangeeft dit niet te hebben gedaan;

Overwegende dat de beschermde gemeenten geen concrete feiten hebben aangehaald ondanks de expliciete vraag van mijn ambt om dit wel te doen;

Overwegende dat mijn ambt de rekeningen nog eens nagekeken heeft en in overleg met de betrokken besturen een aantal bijkomende correcties heeft doorgevoerd.”

28.2. Met de verzoekende partijen wordt aangenomen dat dit antwoord onbevredigend is. De vraag naar transparantie omtrent de in rekening gebrachte kosten van de gemeenten-groepscentrum van categorie Z wordt genegeerd. De formele bevestiging van de centrumgemeenten dat zij geen uitgaven ten onrechte in rekening hebben gebracht, kan dat niet vergoelijken. Ze biedt onvoldoende zekerheid, zoals reeds blijkt uit de bijkomende controle van de

rekeningen die de gouverneur zelf deed en die niettegenstaande de voormelde expliciete bevestiging toch nog aanleiding gaf tot “een aantal bijkomende correcties”.

29.1. In verband met de bepaling van het eigen aandeel van de in aanmerking komende kosten dat voor rekening blijft van de gemeente Boom, uit de tweede verzoekende partij er in haar advies kritiek op dat, in tegenstelling tot wat andere centrumkorpsen betreft, dit eigen aandeel “opvallend” niet tot 50 % wordt opgetrokken: dat korps “recupereert enorme bedragen”, die “[worden] uitgesmeerd over alle beschermde gemeenten van de Z-pool”. Ook de eerste en de derde verzoekende partij hebben er kritiek op dat niet “alle gemeentengroepscentra instaan voor minstens de helft van de door hun gemaakte onkosten”, in welk verband zij de ministeriële omzendbrief van 4 maart 2013 verwijten de gouverneur wederrechtelijk te binden.

In haar beslissing motiveert de gouverneur in dit verband:

“Overwegende dat voor de centrumgemeenten het eigen aandeel in de gemaakte kosten kan worden vastgesteld in functie van de verhouding van de bevolking en het kadastraal inkomen van de eigen gemeenten ten overstaan van de totale bevolking en kadastraal inkomen van de ganse gewestelijke groep, met uitsluiting van de gemeenten die over een eigen autonome brandweerdienst beschikken;

Overwegende dat het billijk is om het eigen aandeel van de centrumgemeenten binnen bepaalde marges te laten variëren, afhankelijk van het type centrumgemeente, om zo de verschillen inzake kost per inwoner van een beschermde gemeente, afhankelijk of deze gemeente nu beschermd wordt door een X, Y of Z korps, te beperken;

Overwegende dat er een historische consensus bestaat om het eigen aandeel in de gemaakte onkosten voor een centrumgemeente van categorie Z te bepalen tussen de 50% en de 75%;

Overwegende dat mijn ambt, na berekening van het eigen aandeel op basis van de [...] verhouding van de bevolking en het kadastraal inkomen van de eigen gemeenten ten overstaan van de totale bevolking en kadastraal inkomen van de ganse gewestelijke groep, over een maximale marge voor correcties beschikt van 30% van het berekende eigen aandeel;

Overwegende dat het eigen aandeel van de centrumgemeente Boom maximaal werd aangepast, binnen de boven aangehaalde appreciatiemarge.”

Blijkens deze motivering is het de gouverneur niet mogelijk om het eigen aandeel van de gemeente Boom overeenkomstig een historische consensus te bepalen op minimaal 50 %, omdat na rekening te hebben gehouden met de criteria bevolking en kadastraal inkomen er nog slechts een “marge voor correcties” bestaat van maximaal 30 % – waardoor het eigen aandeel van de gemeente finaal op slechts 36 % is vastgesteld geworden. Een en ander is, zoals in de memorie van antwoord wordt verduidelijkt, het gevolg van de omzendbrief van 4 maart 2013 die niet toelaat dat een hogere correctie dan 30 % in rekening wordt gebracht en waaromtrent de gouverneur in haar beslissing uitdrukkelijk overweegt:

“Gelet op de opmerking dat de minister zich met ministeriële omzendbrief van 4 maart 2013 een bevoegdheid toe eigent waarover zij niet beschikt, aangezien hij de bepaling ‘hoofdzakelijk’ uit artikel 10.3 van de Wet van 31 december 1963 omzet in ‘70%’;

Overwegende dat de gemeentebesturen van Rumst en Aartselaar daar aan koppelen dat mijn ambt niet gebonden zou zijn door de bepalingen uit de omzendbrief;

Overwegende dat mijn ambt gebonden is door de bepalingen opgenomen in de omzendbrief tot deze gewijzigd wordt en dat het noch mijn ambt noch de betrokken gemeentebesturen toekomt om de wettelijkheid van een omzendbrief vast te stellen.”

29.2. Zoals reeds hiervoor vermeld, is het niet verboden dat de bevoegde minister met een omzendbrief meedeelt hoe zij de wet wil toegepast zien, maar doet het niets af aan de verplichting om bij iedere toepassing van de wet in een concreet geval, rekening te houden met de eigen, particuliere en specifieke gegevens ervan.

Dat is in het geval van de gemeente Boom kennelijk niet gebeurd. Immers onthield de gouverneur zich ervan het eigen aandeel van de gemeente vast te stellen op een lager percentage dan wat zij in de concrete omstandigheden van de zaak, overeenkomstig “een historische consensus” en daargelaten de waarde van die consensus, billijk en wenselijk achtte, om geen andere reden dan dat de ministeriële omzendbrief van 4 maart 2013 haar geen keuze liet.

Zij gedroeg zich aldus alsof de omzendbrief reglementair van aard is, wat hij, zoals de verwerende partijen in de memorie van antwoord zelf doen gelden, niet is.

Is weliswaar, zoals hiervoor *sub* randnummer 12 geoordeeld, de omzendbrief op zich niet onwettig, de manier waarop hij te dezen blindelings werd toegepast ter verantwoording van de vaststelling van het eigen aandeel van de gemeente Boom is dat wel.

30.1. Ook de kritiek van de verzoekende partijen op de motivering van het eigen aandeel van de gemeenten-gewestelijk groepscentrum van categorie Z Hoogstraten en Wuustwezel, komt gegrond voor. Die motivering luidt:

“Overwegende dat de centrumgemeenten Hoogstraten en Wuustwezel, ingevolg[e] de gemeentefusies, binnen hun gewestelijk groep geen gemeenten beschermen;

Overwegende dat de gemeenten Hoogstraten en Wuustwezel aldus geen kosten zouden mogen terugvorderen, ondanks de eisen die aan hen gesteld worden ingevolge de minima opgenomen in de bijlagen 1 en 2 van het K.B. van 8 november 1967;

Overwegende dat de gemeenten Hoogstraten en Wuustwezel, om die reden, een eigen aandeel krijgen toegewezen van 85%.”

Niettegenstaande dus, volgens de gouverneur, de gemeenten Hoogstraten en Wuustwezel geen kosten zouden mogen terugvorderen, mag dat uiteindelijk toch ten belope van 15 %, vanwege de eisen van het koninklijk besluit van 8 november 1967 waaraan zij moesten voldoen.

30.2. Blijkens de memorie van antwoord gaat dit percentage terug op de mededeling tijdens het overlegmoment van 19 maart 2014 dat, indien wettelijk mogelijk, het eigen aandeel van een centrumgemeente met een Z-korps maximaal 85 % bedraagt.

Dat in dit licht “de motivering voor het eigen aandeel van de gemeente Hoogstraten en Wuustwezel reeds bekend [was] aan verzoekende partijen”, zoals de verwerende partijen betogen, is niet relevant ter weerlegging van de kritiek van de verzoekende partijen dat het forfait van 15 % willekeurig is.

Niet onterecht merken zij in de laatste memorie op dat een kennisgeving nog niet gelijkstaat met een motivering.

De uitleg van de verwerende partijen is des te minder verhelderend en afdoende gelet op hun laatste memorie. Daarin heet het, anders dan in de memorie van antwoord wordt verklaard, dat in principe het eigen aandeel van een Z-korps maximaal 75 % mag belopen “maar dat voor gemeenten Hoogstraten en Wuustwezel hierop een uitzondering werd toegestaan”.

31.1. Niet gevolgd, evenwel, wordt het middel in zoverre het de motieven betwist waarmee de gouverneur antwoordt op de bezwaren, in de adviezen van de vijfde en de zesde verzoekende partij, dat geen rekening wordt gehouden met hun investeringen in een voorpost van het Z-korps van respectievelijk Malle en Lier.

De gouverneur, die kennelijk geen gebruik wil maken van de mogelijkheid die artikel 10, § 2, 2°, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 haar laat, antwoordt ter zake in haar bestreden beslissing:

“Overwegende dat de dossiers met betrekking tot de oprichting van een voorpost van een centrumkorps steeds in onderhandeling tussen de betrokken besturen onderling werden behandeld;

Overwegende dat het algemene principe daarbij steeds was dat de investeringen volledig gedragen worden door de gemeente die een voorpost op zijn grondgebied opricht en dat de werkingskost gedragen wordt door het centrumkorps;

Overwegende dat bijgevolg de betrokken besturen in volledige vrijheid dergelijke regeling voor de financiering hebben uitgewerkt en de consequenties hiervan hoorden te kennen.”

31.2. Het wordt niet betwist dat, gelet op de gemaakte afspraken, de vijfde en de zesde verzoekende partij wisten of moesten weten dat de financiering van de oprichting van een voorpost zonder gevolgen zou blijven voor de berekening van hun aandeel in de in aanmerking komende kosten van de brandweerdiensten van de gemeenten-gewestelijk groepscentrum.

Anders dan de verzoekende partijen menen, is naar het oordeel van de Raad van State die door de vijfde en zesde verzoekende partij in volledige vrijheid onderhandelde regeling juist wel een pertinent motief ter verantwoording dat de betrokken investeringskosten niet in aanmerking worden genomen en dat de vijfde en zesde verzoekende partij net als de andere gemeenten die geen voorpost financieren, dienen bij te dragen via het verdelingsmechanisme waarin de wet van 3 december 1963 voorziet.

32. De formele- en de materiële motiveringsplicht zijn in de hiervoor aangegeven mate geschonden. Het vierde middel is in de besproken mate gegrond. Het verantwoordt de nietigverklaring van de beslissing van de gouverneur van 7 april 2014 en van de ministeriële goedkeuring ervan.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt 1° de beslissing van de gouverneur van de provincie Antwerpen van 7 april 2014 tot vaststelling van de aandelen van de groepscentrumgemeenten en de bijdragen van de beschermde gemeenten in de kosten van de brandweer voor de jaren 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010 en 2° de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van 19 mei 2014 tot goedkeuring van deze beslissing van de gouverneur.

2. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het geding, begroot op een rolrecht van 1200 euro en een aan de verzoekende partijen verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust