

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.546 van 29 januari 2019
in de zaak A. 218.411/X-16.525.**

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 15 februari 2016, strekt tot de
nietigverklaring van:

“- het besluit van de gouverneur van de provincie Antwerpen van
4 november 2015 tot vaststelling van de aandelen van de
groepscentrumgemeenten en de bijdragen van de beschermde gemeenten in
de kosten van brandweerbeveiliging voor het werkingsjaar 2011 [...];

- het stilzwijgend besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken om
het voormelde besluit van 4 november 2015 van de gouverneur van de
provincie Antwerpen niet af te keuren binnen de daartoe voorziene termijn
van 40 dagen [...].”

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 juni 2018.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Aurora Hoet, die *loco* advocaat Arnoud Declerck 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. 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.

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

Met een brief van 11 mei 2015 bezorgt de gouverneur van de provincie Antwerpen de verzoekende partijen een voorstel van afrekening van de brandweerbijdragen – werkingsjaar 2011. Zij vraagt om over de aangelegenheid binnen zestig dagen advies uit te brengen.

Zes gemeenten, onder wie vier verzoekende partijen, adviseren ongunstig.

Op 4 november 2015 verwerpt de gouverneur “elk van de opgeworpen argumenten om negatief advies te verlenen” en beslist zij om de afrekening van de brandweerbijdragen voor het werkingsjaar 2011 conform het voorstel vast te stellen. Dit is de eerste bestreden beslissing.

Die beslissing wordt bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 3 december 2015 goedgekeurd. Dit besluit vormt het tweede voorwerp van het voorliggende beroep.

5. Eerder stelden de verzoekende partijen ook een beroep tot nietigverklaring in tegen de beslissing van de gouverneur van de provincie Antwerpen van 7 april 2014 tot vaststelling van de afrekening van de

brandweerbijdragen voor de jaren 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010 en tegen de goedkeuring ervan bij ministerieel besluit van 19 mei 2014.

Deze beslissingen zijn op vordering van de verzoekende partijen bij arrest van de Raad van State, nr. 243.544 van 29 januari 2019, vernietigd geworden op grond van het vierde middel, dat zeer gelijklopend is met het hierna besproken vierde middel in de voorliggende zaak.

IV. Onderzoek van het vierde middel

Standpunt van de partijen

6. De verzoekende partijen zetten in een vierde middel, afgeleid uit de schending van de materiële motiveringsplicht, uiteen dat hoewel de gouverneur in de negatieve adviezen uitdrukkelijk op onwettigheden werd gewezen, 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 allerminst afdoende.

Een ander punt betreft 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.

7. De verwerende partijen repliceren in de memorie van antwoord 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.

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”.

8. 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 met betrekking tot de afrekening inzake de bijdragen voor de dienstjaren 2007-2011 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”.

De verwerende partijen wijzen er tevens op 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

9. 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.

10. 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”. Een omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken van 4 maart 2013 preciseert dat “hoofdzakelijk” betekent: “minstens voor 70%”.

11. In de eerste bestreden beslissing wordt het eigen aandeel van de gemeente Boom bepaald op 36,98 %. Onmiskenbaar hierop vooruitlopend, uit de derde verzoekende partij in haar advies de volgende kritiek:

“Hoewel de wet stipuleert dat kadastraal inkomen en bevolkingscijfer hoofdzakelijk moeten meetellen in de eindafrekening, spreekt de wetgever zich niet uit over een exact percentage. Bij gebrek aan delegatie door de wetgever komt het noch de Koning, noch de Minister toe, om deze verhouding te bepalen. Volgens het College is deze Ministeriële Omzendbrief, door haar verordenend karakter, nietig waardoor de Gouverneur niet gehouden is deze evenwichten te respecteren. Indien zo, is de Gouverneur vrij om de hoofdcriteria een kleiner gewicht te geven. Dit zou er niet alleen voor zorgen dat alle gemeenten-groepscentra instaan voor minstens de helft van de door hun gemaakte onkosten, hetgeen als fair beschouwd mag worden; het zou voor de gemeente Rumst ook een gunstiger resultaat opleveren.”

Ook de eerste verzoekende partij doet in haar negatief advies indirect hetzelfde bezwaar gelden, via een verwijzing naar haar “negatieve advies van 27 januari 2014 en de bijhorende argumentatie over de achterstallige brandweerbijdragen voor de periode 2007-2011”.

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 hij 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 onwettelijkheid van een omzendbrief vast te stellen.”

12. Eerder heeft de Raad van State, in zijn arrest nr. 243.544 van 29 januari 2019 (*sub* nr. 12), niet aangenomen dat de omzendbrief van 4 maart 2013 meer doet dan een precisering te verstrekken bij de wet. Is het evenwel niet verboden dat de bevoegde minister met een omzendbrief meedeelt hoe zij de wet wil toegepast zien, het doet 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.

Mag dan de omzendbrief op zich niet onwettig zijn, 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.

13. 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 ‘houdende, voor de vredeestijd, organisatie van de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten en coördinatie van de hulpverlening in geval van brand’ waaraan zij moesten voldoen.

14. Blijkens de memorie van antwoord gaat dit percentage terug op de mededeling tijdens een overleg van 19 maart 2014 in het kader van de afrekening van de brandweerbijdragen voor de werkingsjaren 2006-2010 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”.

15. De in het middel aangevoerde motiveringsplicht is geschonden. Het middel, zoals besproken, is gegrond. Het verantwoordt de nietigverklaring van de beslissing van de gouverneur van 4 november 2015 en van de ministeriële goedkeuring ervan.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt 1° de beslissing van de gouverneur van de provincie Antwerpen van 4 november 2015 tot vaststelling van de aandelen van de groepscentrumgemeenten en de bijdragen van de beschermde gemeenten in de kosten van de brandweer voor het jaar 2011 en 2° de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van 3 december 2015 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 het 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	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust