

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.707 van 19 februari 2019
in de zaak A. 218.821/X-16.564.**

In zake : de STAD HERK-DE-STAD
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Mertens
 kantoor houdend te 3580 Beringen
 Paalsesteenweg 81
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
 Veiligheid en 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 24 maart 2016, strekt tot de
nietigverklaring van “[h]et besluit van de Minister van Binnenlandse zaken
dd. 27.01.2016 waarbij het beroep van verzoekende partij tegen de beslissing van
de gouverneur van Limburg dd. 07.12.2015 inzake de verdeelsleutel van de
gemeentelijke dotatie aan de hulpverleningszone Zuidwest-Limburg wordt
verworpen”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 september 2018.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Wim Mertens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Linde Bevernaege, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker 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 68, § 2, van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ (hierna: de wet van 15 mei 2007) bepaalt dat de gemeentelijke dotaties van de hulpverleningszone jaarlijks worden vastgelegd door de zoneraad op basis van een akkoord, bereikt tussen de verschillende betrokken gemeenteraden.

Artikel 68, § 3, eerste en tweede lid, luidt:

“Bij gebrek aan dergelijk akkoord, wordt de dotatie van elke gemeente vastgesteld door de provinciegouverneur, rekening houdende met de volgende criteria voor elke gemeente :

- de residentiële en actieve bevolking;

- de oppervlakte;
- het kadastraal inkomen;
- het belastbaar inkomen;
- de risico's aanwezig op het grondgebied van de gemeente;
- de gemiddelde interventietijd op het grondgebied van de gemeente;
- de financiële draagkracht van de gemeente.

Aan het criterium 'residentiële en actieve bevolking' wordt een weging van minstens 70 % toegekend."

Gelet op artikel 68, § 3, zesde en zevende lid, kan de gemeenteraad tegen de beslissing van de gouverneur beroep instellen bij de minister van Binnenlandse Zaken binnen een termijn van twintig dagen vanaf de dag na de kennisgeving ervan aan de gemeentelijke overheid. De minister beslist over het beroep binnen een termijn van veertig dagen vanaf de dag na de ontvangst ervan.

4. Op 12 oktober 2015 beslist de gemeenteraad van de stad Herk-de-Stad de gemeentelijke dotatie 2016 aan de hulpverleningszone Zuid-West Limburg zoals bepaald in de zoneraad van 7 september 2015 niet goed te keuren, maar vast te leggen op 438.401,18 euro.

Bij gebrek aan een akkoord binnen de hulpverleningszone Zuid-West Limburg stelt de gouverneur van de provincie Limburg bij besluit van 7 december 2015 de dotatie van elke gemeente van die zone voor 2016 vast. De gemeentelijke dotatie van verzoekster wordt bepaald op 450.535 euro. Met betrekking tot de toegepaste criteria, hun weging en berekening, wordt gemotiveerd:

"Overwegende dat luidens artikel 68, §3 van de wet van 15 mei 2007 voornoemd, hierbij moet worden rekening gehouden met de volgende criteria voor elke gemeente:

- de residentiële en actieve bevolking;
- de oppervlakte;
- het kadastraal inkomen;
- het belastbaar inkomen;
- de risico's aanwezig op het grondgebied van de gemeente;
- de gemiddelde interventietijd op het grondgebied van de gemeente;
- de financiële draagkracht van de gemeente;

Gelet op de ministeriële omzendbrief van 14 augustus 2014 betreffende de gemeentelijke dotaties aan de hulpverleningszones - criteria;

Dat de residentiële bevolking betrekking heeft op het aantal natuurlijke personen dat is ingeschreven in het bevolkingsregister van een gemeente op 1 januari 2015;

Dat de actieve bevolking betrekking heeft op het aantal natuurlijke personen dat een beroepsactiviteit uitoefent op het grondgebied van een gemeente, zoals voor de dotaties 2016 blijkt uit de gegevens van het RSZ en vastgesteld op 30 juni 2014;

Dat het criterium 'oppervlakte' geen duiding behoeft;

Dat met het criterium 'kadastraal inkomen' het gemiddeld normaal netto-inkomen van één jaar wordt aangegeven, zoals bedoeld in artikel 471 van het WIB 92;

Dat voor de dotaties 2016 gebruik wordt gemaakt van de gegevens op 1 januari 2015 die aangereikt worden door de gewestelijke directie van de FOD Financiën;

Dat met het criterium 'belastbaar inkomen' het belastbaar inkomen in de personenbelasting wordt aangegeven, zoals bedoeld in artikel 6 van het WIB 92;

Dat voor de dotaties 2016 de gegevens van het begrotingsjaar 2013 (inkomsten 2012) worden gebruikt;

Dat inzake het criterium 'risico's aanwezig op het grondgebied van de gemeente' het wenselijk is enkel de punctuele risico's te weerhouden, vermits de recurrente risico's grotendeels afhankelijk zijn van de vorige vijf vermelde criteria;

Dat meer aanwezige risico's uiteraard leiden tot een verhoging van de gemeentelijke dotatie;

Dat het criterium 'gemiddelde interventietijd op het grondgebied van de gemeente' aldus dient toegepast dat een hogere gemiddelde interventietijd aanleiding geeft tot een vermindering van de gemeentelijke dotatie;

Dat er inzake het criterium 'financiële draagkracht van de gemeente' conform artikel 68, §3 van de wet van 15 mei 2007 voornoemd onder andere rekening wordt gehouden met de tussenkomsten van de gemeenten in het provinciale systeem inzake de verdeling van de kosten van de gemeentelijke brandweerdiensten tussen de gemeenten-groepscentra en de beschermde gemeenten zoals voortvloeiend uit de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming;

Overwegende dat aan het criterium 'residentiële en actieve bevolking' wettelijk gezien een weging van minstens 70 % moet worden toegekend;

Overwegende dat het mijn ambt toekomt om het gewicht van de overige criteria vast te stellen;

Dat hierbij erop dient gewezen dat het criterium 'kadastraal inkomen' in de vroegere provinciale berekening naast het inwonersaantal de determinerende factor was voor het bepalen van de brandweerbijdragen, en derhalve een groter gewicht moet worden toegekend als de overige vast te stellen criteria, in casu 20 %;

Dat zulks ook wordt ingegeven na een korte vergelijking van de zonale voorstellen tot verdeelsleutel, waarbij het kadastraal inkomen telkenmale als essentiële maatstaf is weerhouden;

Dat de criteria 'oppervlakte' en 'gemiddelde interventietijd' samen kunnen worden benaderd, vermits de langere afstand tot een brandweerpost

inherent is aan de grotere oppervlakte van een gemeente; Dat beide criteria op 3 % worden gebracht;

Dat het criterium 'belastbaar inkomen' niet dermate verband houdt met de brandweertaken zoals het kadastraal inkomen;

Dat de activiteitsgraad en economische bedrijvigheid reeds blijken uit andere criteria met een zwaar gewicht, zo bv. uit de actieve bevolking;

Dat derhalve aan het criterium 'belastbaar inkomen' een gewicht van 1 % wordt toegekend, vermits dit wettelijk voorzien is en niet onbetekenend mag zijn;

Dat wat het criterium 'risico's' betreft, de omzendbrief van 14 augustus 2014 voornoemd slechts in een beperkt aantal punctuele risico's voorziet en dit criterium derhalve op 2 % kan worden gebracht;

Dat het criterium 'financiële draagkracht van de gemeente' op een wegingsfactor van 4 % wordt gebracht vermits dit criterium onder meer rekening dient te houden met de betaalde en nog te betalen tussenkomsten van de gemeenten in het vroegere provinciale systeem van brandweerkostenberekening;

Dat dit criterium logischerwijze ook kan worden beoordeeld door de hulpverleningszone zelf vermits de gemeenten er stemgerechtigd in vertegenwoordigd zijn en hun financiële draagkracht kunnen duiden;

Dat aldus eveneens een vergelijking wordt gemaakt met het zonale voorstel zoals gedaan in het besluit van de zoneraad van 7 september 2015 en dat het verschil gedeeltelijk mee in rekening wordt gebracht, met name ten belope van het gecorrigeerde aandeel van de groep gemeenten van de zone Zuid-West Limburg in het vroegere omvattende provinciale systeem van brandweerkostenberekening.”

De gemeenteraad van verzoekster besluit op 14 december 2015 om tegen de beslissing van de gouverneur beroep in te stellen bij de minister van Binnenlandse Zaken. Inzonderheid wordt bekritiseerd “dat de gouverneur immers het toekennen van een weging aan het kadastraal inkomen van 20% niet verder motiveert of onderbouwt”.

Het beroep wordt bij ministerieel besluit van 27 januari 2016 verworpen. Gemotiveerd wordt:

“Overwegende dat naast de weging van minstens 70% voor het wettelijke criterium residentiële en actieve bevolking, er nog 6 wettelijke criteria moeten worden gewogen binnen een marge van maximaal 30%;

Overwegende dat aan het criterium 'kadastraal inkomen' een weging van 20% wordt toegekend. In de vroegere provinciale berekening was naast het inwonersaantal ook het kadastraal inkomen de determinerende factor in de kostenverdeling. Door het percentage van het criterium 'kadastraal inkomen' op 20% te leggen kan de verdeling zo nauw mogelijk aansluiten bij de vroegere verdeling van de brandweerkosten en bij het voorstel van zonale verdeelsleutel. Dit garandeert dat er zo weinig mogelijk verschillen

zijn tussen de bijdragen die de gemeenten vroeger moesten bijdragen en deze die de gemeente nu zullen moeten bijdragen;

Overwegende dat de resterende 10% verdeeld wordt onder de overige criteria, waarbij ieder criterium voor minstens 1% meetelt in de berekening, waardoor gegarandeerd wordt dat geen enkel criterium onbetekenend is;

Overwegende dat het gaat over een verdeelsleutel van de toekomstige kosten van de brandweer, die georganiseerd wordt in een nieuwe structuur en waarbij moet rekening gehouden met nieuwe criteria. Dit impliceert dat er, ondanks de bedoeling van de gouverneur van de provincie Limburg om de verdeling zo weinig mogelijk te laten afwijken van het verleden, onvermijdelijk stijgingen en dalingen zijn ten opzichte van de kostenverdeling binnen de vorige structuur.”

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoekster voert in een enig middel de schending aan “van het zorgvuldigheidsbeginsel, artikel 68 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid en de artt. 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen; doordat de motivering in het bestreden besluit om aan het criterium ‘kadastraal inkomen’ een weging van 20% toe te kennen geen afdoende en pertinente motivering vormt [en] doordat de weging van niet alle criteria het voorwerp uitmaken van een formele motivering in het bestreden besluit”.

Toegelicht wordt dat artikel 68, § 3, eerste en tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 voorziet in een verplichte weging van het criterium “de residentiële en actieve bevolking” voor 70 % en de weging van de andere criteria vrij laat. Wat die andere criteria betreft heeft de verwerende partij 20 % toegekend aan het criterium “kadastraal inkomen” en gemiddeld 2% aan de resterende vijf: “Eén en ander staat duidelijk buiten proportie, wat maakt dat het niet onredelijk is van verzoekende partij om hiervoor een pertinente verantwoording te verwachten. Het bestreden besluit bevat deze motivering niet”. Dat is des te meer problematisch aangezien verzoekster in haar beroepschrift had opgeworpen dat de weging van het kadastraal inkomen voor 20 % niet verder was gemotiveerd of onderbouwd. De verwijzing in de motivering van de bestreden

beslissing naar de vroeger bestaande toestand “steunt niet op een [wel]doordachte beleidsoptie”; de verwerende partij “dient zelf een zorgvuldig beleid te voeren”.

Daarnaast moet, volgens verzoekster, worden vastgesteld dat geen motivering is verstrekt met betrekking tot de weging van de criteria “oppervlakte”, “belastbaar inkomen”, “risico’s aanwezig op het grondgebied van de gemeente”, “gemiddelde interventietijd op het grondgebied van de gemeente” en “de financiële draagkracht van de gemeente”.

6. Volgens de memorie van wederantwoord komt de verwerende partij met betrekking tot het criterium “kadastraal inkomen” niet verder dan het benadrukken dat de vlotte overgang van het oude naar het nieuwe systeem zou primeren. Wat “de overige criteria” betreft, bevestigt verzoekster dat het middel “inderdaad [is] opgevat als een schending van de plicht tot het formeel motiveren van het bestreden besluit”.

7. In de laatste memorie laat verzoekster nog gelden dat de verwerende partij aparte motieven had moeten besteden “aan de verdeling van de resterende 10 % onder de overige criteria”, ook al oefende zij in haar bezwaar ter zake geen kritiek uit.

Beoordeling

8. Uit het hiervoor, *sub* randnummer 3, geciteerde artikel 68, § 3, eerste en tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 volgt dat de gouverneur – en in beroep de minister van Binnenlandse Zaken – bij het vaststellen van de gemeentelijke dotatie voor de hulpverleningszone rekening moet houden met zeven criteria en dat het criterium “de residentiële en actieve bevolking” voor minstens 70 % dient mee te tellen. De gouverneur – en in beroep de minister van Binnenlandse Zaken – beschikt in dit verband over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid.

Hiermee gaat, op grond van de formelemotiveringseis, de verplichting gepaard om in de betrokken beslissing aan te geven hoe in concreto tot de weging van de criteria is gekomen.

In een zaak als de voorliggende, waarin de minister het beroep verwerpt dat een gemeenteraad bij hem instelde, is het afdoende karakter van de formelemotivering mee te beoordelen in het licht van de bezwaren die de gemeenteraad deed gelden.

9. Lectuur van de bestreden beslissing wijst uit dat ze een formele verantwoording bevat van de taxatie van het criterium “kadastraal inkomen” op 20 %. Namelijk is het, volgens de beslissing, door die weging mogelijk de verdeling van de kosten met betrekking tot de hulpverleningszone zo nauw mogelijk te laten aansluiten bij de vroegere verdeling van de brandweerkosten, waarin immers dat kadastraal inkomen een determinerende factor was. “Dit garandeert”, aldus de bestreden beslissing, “dat er zo weinig mogelijk verschillen zijn tussen de bijdragen die de gemeenten vroeger moesten bijdragen en deze die de gemeente[n] nu zullen moeten bijdragen”.

Deze motivering maakt tevens een antwoord uit op verzoeksters bezwaar, in het kader van haar beroep, dat de weging van het kadastraal inkomen niet genoeg gemotiveerd of onderbouwd is.

10. In zoverre verzoekster in het middel aanvoert dat het niet onredelijk is om een pertinente verantwoording te verwachten voor het zeer zwaar laten doorwegen van het criterium “kadastraal inkomen”, wordt vastgesteld dat zij die verantwoording heeft gekregen.

Verzoekster mag best vinden dat de keuze van de verwerende partij voor continuïteit geen weldoordachte beleidsoptie uitmaakt, maar het is er niet minder een toereikende formele verantwoording met betrekking tot de weging van het criterium “kadastraal inkomen” om.

11. Voorts volgt uit de zienswijze van verzoekster dat de keuze van de verwerende partij voor continuïteit geen goed beleid is, niet *ipso facto* dat die keuze of het beleid onwettig zouden zijn. Discretionaire beoordelingsvrijheid houdt per definitie de mogelijkheid in van keuzes die, hoewel uiteenlopend, toch elk binnen de grenzen van de wettigheid blijven.

Wil verzoekster de onwettigheid van de keuze van de verwerende partij voor continuïteit doen aannemen, dan volstaat het niet om alleen maar de bestreden beslissing niet weldoordacht te noemen en een gemiste kans om “zelf een zorgvuldig beleid te voeren”. Met deze kritiek laat verzoekster wel verstaan dat zij de minister liever een andere keuze had zien maken, maar overtuigt zij er niet van dat de gemaakte keuze de grenzen van de wettigheid, inbegrepen van de redelijkheid, te buiten gaat.

12. Blijft nog de beweerde afwezigheid van een formele motivering inzake de weging van de criteria “de oppervlakte”, “het belastbaar inkomen”, “de risico’s aanwezig op het grondgebied van de gemeente”, “de gemiddelde interventietijd op het grondgebied van de gemeente” en “de financiële draagkracht van de gemeente”.

Ter zake laat de bestreden beslissing er geen twijfel over dat de minister zich aansluit bij de – verzoekster goed bekende – berekening van de gouverneur en dat hij die tot de zijne maakt. Kennelijk de verdeling door de gouverneur van de resterende 10 % bijvallend, stelt de minister goedkeurend vast dat “ieder criterium voor minstens 1% meetelt in de berekening, waardoor gegarandeerd wordt dat geen enkel criterium onbetekenend is”.

Dit volstaat vanuit het oogpunt van de formelemotiveringseis.

13. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De Raad van State wijst verzoekster in de kosten van het beroep, begroot op het rolrecht van 200 euro en een aan de verwerende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust