

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.640 van 29 januari 2021
in de zaak A. 223.730/X-17.065.**

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 Niels Sneyers
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 november 2017, strekt tot de
nietigverklaring van:

“- het besluit van de gouverneur van de provincie Antwerpen van 31 juli
2017 tot vaststelling van de aandelen van de groepscentrumgemeenten en
de bijdragen van de beschermde gemeenten in de kosten van
brandweerbeveiliging voor het werkingsjaar 2012 [...];
- het stilzwijgend besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken om het
voormelde besluit van 31 juli 2017 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 partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste 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 4 september 2020.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Aurore Hoet, die *loco* advocaat Arnoud Declerck verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Linde Bevernaege, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste 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 brandweerkorps, die beschermd worden door een gemeente met een Z-korps.

Met een brief van 29 mei 2017 bezorgt de gouverneur van de provincie Antwerpen elk van de verzoekende partijen een voorstel van afrekening van de brandweerbijdrage die zij verschuldigd zijn voor het werkingsjaar 2012. Zij wijst erop dat de gemeenteraad over zestig dagen beschikt om er een gemotiveerd advies over uit te brengen.

De verzoekende partijen brengen over het voorstel een negatief advies uit.

De gouverneur beslist op 31 juli 2017 de afrekening van de brandweerbijdragen voor het werkingsjaar 2012 – ongewijzigd – vast te leggen. Dit is de eerste besteden beslissing.

Deze beslissing tot vaststelling van de aandelen van de groepscentrumgemeenten en de bijdragen van de beschermde gemeenten in de kosten voor het jaar 2012 wordt op 28 september 2017 door de minister van Binnenlandse Zaken goedgekeurd. Dat is de tweede bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het vierde middel

Standpunt van de partijen

5. In een vierde middel, afgeleid uit de schending van de materiële- en de formelemotiveringsplicht, voeren de verzoekende partijen aan dat de beslissing van de gouverneur niet afdoende gemotiveerd is en dat de gouverneur de ingediende bezwaren op tal van punten negeert en onbeantwoord laat.

Volgens de verzoekende partijen is de uiterst summiere motivering voor het in rekening brengen van 15 % van de kosten van de Z-korpsen van Hoogstraten en Wuustwezel allerminst afdoende.

Betoogd wordt voorts dat de vraag om de onderliggende afrekeningen van de gemeenten-groepscentrum mee te delen, genegeerd wordt.

Ook bekritisieren de verzoekende partijen de beperking – tot 36,95 % – van het eigen aandeel in de kosten dat voor rekening blijft van de gemeente Boom. De beperking van de correcties op basis van lokale en regionale omstandigheden tot 30 %, wordt enkel gemotiveerd met een verwijzing naar een onwettige ministeriële omzendbrief van 4 maart 2013.

6. De verwerende partijen repliceren in de memorie van antwoord in de eerste plaats dat het middel onontvankelijk is, wegens gebrek aan belang, “op elk van voormelde punten dat niet door de betrokken verzoekende partij werd aangehaald in haar negatief advies”.

Ten gronde werpen de verwerende partijen tegen dat de beslissing van de gouverneur duidelijk en omstandig de redenen doet kennen die haar verantwoorden. Daarbij is tevens ingegaan op de ingediende bezwaren en aangegeven waarom ze niet gevolgd worden.

Wat specifiek de kritiek betreft in verband met het in rekening brengen van 15% van de kosten van de brandweerdiensten van de gemeenten Hoogstraten en Wuustwezel, wijzen de verwerende partijen erop dat de motivering voor het eigen aandeel van die gemeenten (85 %) de verzoekende partijen al op voorhand bekend was.

Aangaande de vraag naar de mededeling van de onderliggende afrekeningen argumenteren de verwerende partijen dat 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. Voorts vestigt de provinciegouverneur er de aandacht op dat zij de rekeningen heeft gecontroleerd en nog enkele correcties heeft doorgevoerd.

Met betrekking tot de berekening van het eigen aandeel van de gemeente Boom argumenteren de verwerende partijen dat artikel 10, § 3, van de wet van 31 december 1963 zelf geen marges bepaalt. De vaststelling van het percentage valt onder de discretionaire bevoegdheid van de provinciegouverneur, die daarvoor een aantal richtlijnen hanteert, onder meer de omzendbrief van 4 maart 2013. Er volgt uit dat de provinciegouverneur, na het eigen aandeel te hebben vastgesteld op grond van het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen (KI), dit aandeel nog “met maximaal 30%” kan verhogen om rekening te houden met secundaire lokale en regionale omstandigheden:

“Gelet op het feit dat op basis van de gehanteerde richtlijnen uit de omzendbrief, het KI en bevolkingscijfer voor minstens 70% moet meetellen in de berekeningsformule en derhalve slechts voor maximaal 30% in aanmerking kan genomen worden voor het bepalen van het eigen aandeel van de centrumgemeente en zulks in voorkomend geval tevens gebeurde, kan [voor de gemeente Boom] geen hoger percentage dan 36,95% aan eigen aandeel worden bekomen”.

7. In de laatste memorie herhalen de verwerende partijen dat het middel wat alle verzoekende partijen betreft gedeeltelijk onontvankelijk is.

Zij benadrukken dat de beslissing van de gouverneur op duidelijke wijze de gehanteerde berekeningsmethode verwoordt. Uit de beslissing van de gouverneur blijkt duidelijk hoe artikel 10, § 3, van de wet van 31 december 1963 concreet werd toegepast in het kader van de berekening van het eigen aandeel van de centrumgemeenten van categorie Z in de brandweerkosten voor werkingsjaar 2012, en dat er geen sprake is van willekeur.

Nog volgens de verwerende partijen kan de niet-automatische mededeling van een integraal overzicht van de individuele (gemeentelijke) kostenoverzichten geenszins worden gelijkgesteld met een schending van de motiveringsplicht.

Aangaande, tenslotte, de kritiek op de motivering van het eigen aandeel van de gemeente Hoogstraten en Wuustwezel, merken de verwerende partijen op dat niet mag worden voorbijgegaan “aan het gegeven dat de Wet op de Civiele Bescherming een solidariteitsmechanisme in het leven roept dat wordt gekenmerkt door een afwezigheid [van] een recht evenredig verband tussen de omvang van de daadwerkelijk geleverde prestaties en de omvang van de bijdrageplicht”. “Het een en het ander”, aldus de verwerende partijen, “werkt ook door naar het vastleggen van het eigen aandeel van de gemeenten-groepscentra.”

Beoordeling

8. De gouverneur dient haar beslissing over de bijdragen die de gemeenten verschuldigd zijn te motiveren.

Voorts mag de gouverneur, gelet op artikel 10, § 2, eerste lid, van de wet van 31 december 1963, de bijdrage slechts vaststellen na raadpleging van de belanghebbende gemeenteraden over een voorstel. Daar volgt uit dat in voorkomend geval de gouverneur er in de formele motivering van haar beslissing tevens van zal moeten doen blijken waarom zij bij haar initiële voorstel is gebleven, niettegenstaande de kritiek in het advies van de gemeenteraad.

9.1. Vooraleer de gouverneur in haar beslissing van 31 juli 2017 ingaat op de kritiek in de negatieve adviezen van de gemeenteraden die zij ontving, motiveert zij haar berekeningen, wat de bepaling betreft van het eigen aandeel van de gemeenten-gewestelijk groepscentrum van categorie Z Hoogstraten en Wuustwezel, als volgt:

“Overwegende dat de centrumgemeenten Hoogstraten en Wuustwezel, ingevolge 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%.”

9.2. Hoewel dus, volgens die motivering, 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.

Alle verzoekende partijen hebben er een rechtmatig belang bij dat te bekritisieren.

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

Dat, zoals de verwerende partijen in de memorie van antwoord betogen, dit percentage de verzoekende partijen aldus reeds bekend zou zijn geweest, weerlegt niet dat de motivering op dit stuk niet afdoende is. Terecht merken de verzoekende partijen ter zake in de laatste memorie op dat een kennisgeving nog niet gelijkstaat met een motivering.

Overigens stelt ook het argument van de verwerende partijen dat de wet van 31 december 1963 gekenmerkt wordt door de afwezigheid van een

recht evenredig verband tussen de omvang van de geleverde prestaties en de omvang van de bijdrageplicht en dat dit doorwerkt bij het bepalen van het eigen aandeel van de gemeenten-groepscentrum, niet vrij van een afdoende verantwoording dat het eigen aandeel van de gemeenten Hoogstraten en Wuustwezel niet lukraak en willekeurig is vastgesteld op 85 %.

De motivering van de bestreden beslissing schiet op dit punt tekort. In zoverre is het middel ontvankelijk in hoofde van alle verzoekende partijen, en gegrond.

10.1. Voorts wordt in de bestreden beslissing nog gemotiveerd:

“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 opgetrokken, binnen de boven aangehaalde appreciatiemarge.”

Daar wordt, verband houdende met bezwaren van de tweede, derde en vierde verzoekende partij, aan toegevoegd:

“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 Ranst en Schelle daar aan koppelen dat mijn ambt niet gebonden zou zijn door de bepalingen uit de omzendbrief;

Overwegende dat mijn ambt wel degelijk 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.”

10.2. 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%”.

10.3. Blijkens de *sub* 10.1 aangehaalde 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 36,95 % is vastgesteld geworden. Dit is het gevolg van de omzendbrief van 4 maart 2013 die niet zou toelaten dat een hogere correctie dan 30 % in rekening wordt gebracht en waaromtrent de gouverneur in haar beslissing uitdrukkelijk overweegt dat zij erdoor “gebonden” is “tot deze gewijzigd wordt”.

10.4. Is het weliswaar 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 om 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.

Ook wat dat betreft, is de motivering van de bestreden beslissing gevitieerd en is het middel, alleszins in hoofde van de tweede, derde en vierde verzoekende partij, ontvankelijk en gegrond.

11.1. In haar negatief advies over het voorstel van de gouverneur beklaagt de tweede verzoekende partij zich erover dat de beschermde gemeenten de voorliggende afrekeningen alleen maar kunnen aanvaarden en dat enige controle op de voorgelegde cijfers niet mogelijk is. Van hun kant argumenteren de derde en de vierde verzoekende partij in hun negatief advies onder meer:

“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.”

11.2. De gouverneur antwoordt hierop in haar bestreden beslissing:

“Gelet op de melding van een aantal gemeentebesturen dat bepaalde uitgaven onterecht in aanmerking werden 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.”

11.3. Bijgevallen wordt dat dit antwoord onbevredigend is. De vraag naar transparantie omtrent de in rekening gebrachte kosten van de gemeentengroepscentrum 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”.

Dat de grief, zoals de verwerende partijen in de laatste memorie doen gelden, “raakt aan de openbaarheid van bestuur”, belet niet dat ze niet geacht kan worden een afdoende antwoord te hebben gekregen in de bestreden beslissing.

Het middel is ook in deze mate ontvankelijk, wat de tweede, derde en vierde verzoekende partij betreft, en gegrond.

12. Het middel, zoals besproken, is gegrond. Het verantwoordt de nietigverklaring van de beslissing van de gouverneur en van de ministeriële goedkeuring ervan.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de gouverneur van de provincie Antwerpen van 31 juli 2017 tot goedkeuring van de berekeningen van de forfaitaire bijdragen in de kosten van de brandweer voor het werkingsjaar 2012, evenals de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van 28 september 2017 tot goedkeuring van de beslissing van de gouverneur.

2. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, 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 tweeduizend eenentwintig, 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