

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.641 van 29 januari 2021
in de zaak A. 222.966/X-17.001.**

In zake : 1. de GEMEENTE ALVERINGEM
 2. de GEMEENTE JABBEKE
 3. de GEMEENTE WIELSBEKE
 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 WEST-
VLAANDEREN
2. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D’Hooghe, Leopold Schellekens en Linde
Bevernaege
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 augustus 2017, strekt tot de
nietigverklaring van:

“- het besluit van de Gouverneur van de provincie West-Vlaanderen
[van] 17 maart 2017, houdende de berekening van de forfaitaire bijdragen
in de kosten van de brandweer voor de jaren 2011 en 2012 [...];
- het besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken van 27 april 2017,
houdende de goedkeuring van voormeld besluit van 17 maart 2017 [...].”

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. De eerste en de tweede verzoekende partij worden beschermd door een gemeente-groepscentrum met een Y-korps, de derde verzoekende partij door een gemeente-groepscentrum met een Z-korps.

Met een brief van 19 december 2016 bezorgt de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen elk van de verzoekende partijen een voorstel van definitieve berekening van de forfaitaire kosten van de brandweer die zij verschuldigd zijn voor de jaren 2011 en 2012. Hij wijst erop dat overeenkomstig artikel 10, § 4, 3°, van de wet van 31 december 1963, de gemeenteraad over zestig dagen beschikt om een gemotiveerd advies over het voorstel uit te brengen.

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

De gouverneur beslist op 17 maart 2017 de voorlopige staten van de afrekening van de brandweerkosten voor de jaren 2011 en 2012 zoals toegezonden bij gemotiveerde brieven van 19 december 2016, te bevestigen. 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 de jaren 2011 en 2012 wordt op 27 april 2017 door de minister van Binnenlandse Zaken goedgekeurd. Dat is de tweede bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

5. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de schending van de formelemotiverings- en de materiële motiveringsplicht. Onder meer wordt toegelicht dat de motieven draagkrachtig moeten zijn, dat de motiveringsplicht sterker is wanneer het om de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid gaat, dat ingeval een bestuur een, te dezen verplicht in te winnen, advies niet volgt het van de redenen daarvan moet doen blijken, en dat de motieven in de bestreden beslissing zelf moeten worden aangegeven.

Een fundamenteel bezwaar is, volgens de verzoekende partijen, dat de precieze berekeningswijze op grond waarvan de betwiste bijdragen werden vastgesteld niet blijkt uit de voorstellen van afrekening. Een motivering van de gouverneur door te verwijzen naar de mogelijkheid voor de gemeenten om bepaalde documenten in het kader van de passieve openbaarheid op te vragen en door mee te delen dat het dossier te omvangrijk is om mee te sturen, is onaanvaardbaar. De bestuurde moet steeds in de mogelijkheid zijn om in de beslissing zelf een gepaste motivering terug te vinden.

Minstens moet de gouverneur, aldus de verzoekende partijen, zijn afrekening verantwoorden op basis van de concreet gehanteerde cijfers. Zonder die concrete gegevens kan niet worden nagegaan of de gouverneur correcte cijfers heeft gehanteerd en de gehanteerde parameters, die hij deels discretionair heeft vastgesteld, correct heeft toepast en verwerkt in de berekeningsformule.

Ook in zoverre de gouverneur zich ermee vergenoegt om de beantwoording van de bezwaren van de verzoekende partijen over te laten aan de

appreciatie van de rechter bij wie een gerechtelijke procedure aanhangig is gemaakt, wordt niet aan de motiveringsplicht voldaan. Die verwijzing naar een latere beoordeling door de rechtbank laat zich niet verzoenen met de verplichting voor de overheid om zelf de genomen beslissing te motiveren.

6. De verwerende partijen repliceren in de memorie van antwoord in de eerste plaats dat het middel onontvankelijk is in hoofde van de derde verzoekende partij. In de mate waarin het middel “gericht is op een schending van de (formele) motiveringsplicht t.a.v. de bezwaren die geuit zijn door twee van de verzoekende partijen in hun negatief advies” heeft “de andere verzoekende partij”, zijnde de derde verzoekende partij, geen belang erbij.

Ten gronde werpen de verwerende partijen tegen dat de beslissing van de gouverneur duidelijk en omstandig de redenen doet kennen die haar verantwoorden: ze beschrijft het wettelijk kader en zet de concreet gehanteerde berekeningswijze nader uiteen. Deze berekeningswijze hanteerde de gouverneur ook voor de berekening van de definitieve forfaitaire bijdragen voor de jaren 2006 tot en met 2010. Ze werd toen door de minister van Binnenlandse Zaken goedgekeurd op 14 mei 2014.

Wat de kritiek in verband met het ontbreken van de concrete cijfergegevens betreft, heeft de gouverneur er, naar de mening van de verwerende partijen, uitvoerig op geantwoord in zijn beslissing. De verzoekende partijen hebben tijdig de mogelijkheid gehad om inzage in de betrokken stukken te verkrijgen, zowel voor- als nadat de gouverneur zijn beslissing over de afrekening van de definitieve forfaitaire bijdrage heeft genomen. In tegenstelling tot andere gemeenten hebben de verzoekende partijen evenwel nooit een verzoek gedaan tot inzage van de documenten waarin de concrete cijfergegevens zijn opgenomen.

7. In de laatste memorie benadrukken de verwerende partijen dat geen abstractie mag worden gemaakt van de adviesbevoegdheid waarin de wet ten gunste van de gemeenten voorziet “door de motiveringsplicht dusdanig in te

vullen dat de Provinciegouverneur in [zijn] beslissing (ook) zou moeten anticiperen op bepaalde kritieken die de betrokken gemeenten i.h.k.v. hun adviesmogelijkheid nochtans hebben nagelaten te formuleren”.

Eveneens doen de verwerende partijen gelden dat de niet-automatische mededeling van een integraal overzicht van de individuele gemeentelijke kostenoverzichten geenszins kan worden gelijkgesteld met een schending van de (formele)motiveringsplicht. De grief raakt aan de openbaarheid van bestuur en bovendien kan uit de wet van 31 december 1963 geen verplichting worden afgeleid om in het kader van de beslissing met betrekking tot de vaststelling van de definitieve bijdrage in de brandweerkosten de gemeentelijke kostenoverzichten te bezorgen. De wet schrijft alleen voor dat de provinciegouverneur zijn beslissing moet motiveren, wat hij ook gedaan heeft.

Voorts merken de verwerende partijen nog op dat, anders dan in de zaak die tot het arrest nr. 243.541 van 29 januari 2019 leidde, in de voorliggende casus geen aansporing voorhanden is van de minister van Binnenlandse Zaken om de gehanteerde percentages “zo goed mogelijk (formeel) te motiveren”.

Ten slotte benadrukken zij dat de beslissing van de gouverneur berust op draagkrachtige motieven en dat er net zo min als van een schending van de formelemotiveringsplicht, sprake kan zijn van de schending van de materiëlemotiveringsplicht.

Beoordeling

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

Voorts mag hij, 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 zijn beslissing tevens van zal moeten doen blijken waarom hij bij zijn initiële voorstel is gebleven, niettegenstaande de kritiek in het advies van de gemeenteraad.

9. Met een brief van 19 december 2016 deelt de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen aan elke verzoekende partij mee hoeveel er door haar, in het kader van de afrekening van de forfaitaire kosten van de brandweer voor de jaren 2011 en 2012, “te betalen” is.

Ter motivering zet hij uiteen dat “[d]e berekening gebeurde overeenkomstig de berekening die werd gehanteerd voor de afrekening van de jaren 2006 tot en met 2010, een berekening die uitdrukkelijk werd goedgekeurd door de Minister van Binnenlandse Zaken per brief van 14 mei 2014”. Vervolgens beschrijft hij de vijf stappen die rekening houdend met de wetgeving en onderrichtingen moeten worden doorlopen: 1° bepaling van de netto-kosten van de groespcentrumgemeenten; 2° nivellering nettokosten groepscentra (toepassing van artikel 10, § 2, 4° en 5°, van de wet van 31 december 1963), 3° vaststelling van het deel van de finale nettokost dat ten laste blijft van de Z- en de Y-centra (toepassing van artikel 10, § 3, van de wet van 31 december 1963), 4° vaststelling van het aandeel van de beschermde gemeenten (artikel 10, § 4, 1°, van de wet van 31 december 1963), en 5° vaststelling van de definitieve bedragen voor de Z- en Y-centra. Wat de tweede stap betreft, deelt de gouverneur mee beslist te hebben “de forfaitaire som te bepalen op 6 % van de totale kosten van de Z-centra” en zich daarbij te hebben laten leiden “door de historische meerkost van de Y-korpsen tegenover de Z-korpsen, rekening houdend met de verdeling van de kosten in het verleden”.

10. Verder dan dit theoretisch exposé komt de gouverneur niet. De berekeningswijze wordt niet op de precieze gegevens van de zaak toegepast. Een *in concreto*-becijfering van de verschillende stappen en formules ontbreekt totaal. Na de herinnering aan de theorie wordt meteen het eindresultaat van de praktische berekening meegedeeld.

11. In zijn beslissing van 17 maart 2017 voert de gouverneur in dat verband aan dat wie meer inlichtingen of uitleg wou, daar overeenkomstig de wet van 11 april 1994 ‘betreffende openbaarheid van bestuur’ om kon vragen, maar dat de omvang van het dossier niet toeliet om het mee te sturen met het voorstel.

12. Dit overtuigt niet.

De wet van 11 april 1994 stelt niet vrij van de naleving van de formelemotiveringsplicht.

Voorts gaat het er niet om dat de gouverneur er in het kader van de formelemotiveringsplicht toe gehouden zou zijn het hele dossier mee te delen, tot en met “de individuele (gemeentelijke) kostenoverzichten”. Wel mogen de verzoekende partijen er op grond van de formelemotiveringsplicht op rekenen dat de gouverneur ter formele motivering van de forfaitaire brandweerbijdrage die hij hen oplegt, niet alleen herinnert aan de stappen die hij volgens de wetgeving en de onderrichtingen bij de berekening van de bijdrage moet zetten, maar ook aangeeft welke precieze cijfers hij in de concrete omstandigheden van hun zaak bij die berekening heeft gehanteerd. Dat gebeurt noch in het voorstel van 19 december 2016 dat de gouverneur de verzoekende partijen bezorgde, noch in de “bevestiging” ervan op 17 maart 2017.

13. De bestreden beslissing van de gouverneur vermeldt niet naar behoren de motieven die eraan ten grondslag liggen. Het middel is in zoverre ontvankelijk in hoofde van de drie verzoekende partijen, en gegrond.

14. Voorts schiet de formele motivering van de bestreden beslissing ook tekort in zoverre de eerste twee verzoekende partijen in hun adviezen deden gelden dat voor de bepaling van de forfaitaire som bedoeld in artikel 10, § 2, 4° en 5°, van de wet van 31 december 1963 – op 6 % – geen enkele informatie of draagkrachtige motivering wordt gegeven.

Immers beperkt de gouverneur er zich in essentie toe te antwoorden dat hij de beantwoording van het bezwaar overlaat aan de appreciatie van de rechter bij wie een gerechtelijke procedure aanhangig is.

15. Dit is ontoereikend in het licht van de verplichting die op de gouverneur rust om zijn beslissing te motiveren en die er – getuige het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 124/2014 van 19 september 2014 – mee toe strekt de beoordelingsbevoegdheid die hij inzake het vaststellen van de forfaitaire som heeft gekregen, te begrenzen opdat ze verenigbaar is met artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet en opdat aan de betrokkenen een afdoende rechtsbescherming wordt geboden.

Het voorgaande klemmt des te meer omdat de gouverneur er door de minister van Binnenlandse Zaken met een brief van 14 mei 2014 juist uitdrukkelijk toe is aangespoord “om de gehanteerde percentages in uw uiteindelijke beslissing zo goed mogelijk (formeel) te motiveren”.

Ten onrechte menen de verwerende partijen in hun laatste memorie dat deze brief in de “onderhavige casus” niet “voorhanden” zou zijn. Hij maakt stuk 11 van het administratief dossier uit en er wordt zowel in de voorstellen van de gouverneur van 19 december 2016 als in diens beslissing van 17 maart 2017 uitdrukkelijk naar verwezen.

16. Net als in het arrest nr. 243.542 van 29 januari 2019 met betrekking tot het beroep van de verzoekende partijen tegen de berekening van de forfaitaire bijdragen in de kosten van de brandweer voor 2006 tot en met 2010, valt de Raad van State ook te dezen bij dat de gouverneur in gebreke is gebleven om – in antwoord op de kritiek in het advies van de eerste en de tweede verzoekende partij – de nodige verduidelijking te verschaffen over het forfaitair percentage dat hij vaststelde.

17. Het middel, zoals besproken, verantwoordt de vernietiging van de beslissing van de gouverneur evenals van de ministeriële goedkeuring ervan.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen van 17 maart 2017 ‘houdende de berekening van de forfaitaire bijdragen in de kosten van de brandweer voor de jaren 2011 en 2012’, evenals de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van 27 april 2017 tot goedkeuring van de 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 600 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