RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 124.669 van 27 oktober 2003
in de zaak A. 132.534/IX-3678.

In zake : de stad LOKEREN,
die woonplaats kiest bij
advocaat D. MATTHYS,
kantoor houdende te GENT,
Sint-Annaplein 34

tegen :

de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
die woonplaats kiest bij
advocaten V. TOLLENAERE en T. DE SUTTER,
kantoor houdende te GENT,
Koning Albertlaan 128.

DE VOORZITTER VAN DE IXe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de stad Lokeren op 31 januari 2003 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het besluit van 29 november 2002 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken waarbij haar aanvraag tot toekenning van een variabele subsidie wordt verworpen;

Gezien het op dezelfde dag ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende partij de vernietiging vordert van hetzelfde besluit;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur L. VERMEIRE;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 12 augustus 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 september 2003;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter J. DE BRABANDERE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat D. MATTHYS, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaten V. TOLLENAERE en T. DE SUTTER, die verschijnen voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur L. VERMEIRE;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid -dat in de plaats is gekomen van een decreet van 24 juli 1991- heeft tot doel gemeenten te stimuleren om te komen tot een kwalitatief en integraal cultuurbeleid. Het bepaalt ondersteuning aan gemeenten voor de opmaak en de uitvoering van een gemeentelijk cultuurbeleidsplan, de uitbouw van de werking van een cultuurcentrum en de uitbouw van de werking van de openbare bibliotheek.

Relevant in casu is de subsidiëring van de cultuurcentra, in artikel 2, 4°, van het decreet van 13 juli 2001 gedefinieerd als een gemeenschapscentrum met daarnaast een breed en eigen cultuurspreidingsaanbod, gericht op de bevolking van een streekgericht werkingsgebied; een gemeenschapscentrum wordt in artikel 2, 3°, gedefinieerd als culturele infrastructuur door de gemeente beheerd met het oog op cultuurparticipatie, gemeenschapsvorming en cultuurspreiding ten behoeve van de lokale bevolking en met bijzondere aandacht voor de culturele diversiteit.

Enkel de gemeenten bedoeld in artikel 7 van het decreet kunnen een subsidieaanvraag indienen voor een cultuurcentrum. Dit zijn de gemeenten opgesomd in een bijlage bij het decreet waaronder blijkens de memorie van toelichting de 57 centrumgemeenten, volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen opgedeeld in vier categorieën : de grootstedelijke gebieden, de regionaalstedelijke gebieden, de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden en de kleinstedelijke gebieden op provinciaal niveau, alsook aanvullend negen gemeenten grenzend aan Brussel, en daarnaast gemeenten niet opgesomd in die lijst

maar die beschikken over een cultuurcentrum erkend in de plus-categorie I of II op basis van het decreet van 24 juli 1991 en ten slotte gemeenten niet opgesomd in de voornoemde lijst met meer dan 30.000 inwoners. Blijkens artikel 28, § 1, 4°, moeten deze laatste twee groepen gemeenten dan wel de centrumfunctie van het cultuurcentrum aantonen.

Met uitzondering van de centrumgemeenten in de grootstedelijke gebieden worden deze gemeenten overeenkomstig artikel 8 van het decreet van 13 juli 2001 gerangschikt in categorieën A, B of C.

Voor de subsidiëring wordt een onderscheid gemaakt tussen de basissubsidie en de variabele subsidie. De forfaitaire basissubsidie wordt bepaald door de categorie waartoe de gemeente behoort en wordt vastgesteld op grond van een aantal objectieve criteria. Zij kan worden aangevuld met een variabele werkingssubsidie, die berekend wordt op basis van negen parameters, bepaald in artikel 33, § 2, die op een evenwichtige wijze betrekking hebben op de drie functies van een cultuurcentrum en waarbij de beoordeling van de dossiers zal gebeuren door een door de Vlaamse regering op te richten commissie op basis van kwantitatieve en kwalitatieve normen.

Krachtens artikel 29 van hetzelfde decreet moet de basissubsidie, die 280.000, 135.000 of 60.000 euro per cultuurcentrum bedraagt, naar gelang van de categorie waarin een gemeente wordt ingeschaald, volledig besteed worden aan de verloning van de cultuurfunctionarissen.

De variabele subsidie wordt blijkens artikel 33, § 1, van het decreet vastgesteld op minstens 3.517.000 euro per jaar. Artikel 38 van het decreet van 5 juli 2002 verving dit bedrag door 2.760.000 euro. Artikel 73 van het decreet van 20 december 2002, dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2002, verving dat bedrag door het bedrag van 3.467.000 euro.

De variabele subsidie voor de categorie A, B en C bedraagt krachtens artikel 33, § 3, van het decreet van 13 juli 2001 voor elke categorie ten minste 25 % van het bedrag dat de Vlaamse regering ter beschikking stelt voor de variabele subsidie, na voorafname zoals bepaald in artikel 68.

Artikel 68, een overgangsbepaling, bepaalt dat gemeenten met een cultuurcentrum erkend op basis van het decreet van 24 juli 1991 in de plus-I of plus-II categorie, die op basis van het decreet van 13 juli 2001 worden ingeschaald in categorie B of C, tot 31 december 2006 het recht behouden op de subsidie die voor het werkjaar 2001 in het kader van het decreet van 24 juli 1991 werd uitgekeerd als deze subsidie hoger is dan de subsidie berekend op basis van het decreet van 13 juli 2001. Het verschil tussen beide subsidiebedragen wordt dan, via een voorafname, in mindering gebracht van het bedrag bepaald in artikel 33, § 1.

1.2. Het decreet van 13 juli 2001 werd uitgevoerd door het besluit van de Vlaamse regering van 11 januari 2002 ter uitvoering van het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 maart 2002.

1.3. De stad Lokeren, die beschikt over een erkend cultureel centrum ingedeeld in de plus-I categorie van het decreet van 24 juli 1991, dient, in uitvoering van het decreet van 13 juli 2001 en het besluit van de Vlaamse regering van 11 januari 2002, voor haar cultureel centrum een aanvraag in voor de toekenning van een basissubsidie in categorie B, waartoe het behoort krachtens artikel 8, § 1, van het decreet van 13 juli 2001. Die subsidie wordt toegekend.

Daarnaast dient de verzoekende partij ook een aanvraag in voor de toekenning van een variabele subsidie. In totaal werden aldus 49 dossiers ingediend.

1.4. De door de Vlaamse regering opgerichte beoordelingscommissie keurt op 14 november 2002 haar eindadvies goed. Het cultuurcentrum van de stad Lokeren krijgt blijkens dit advies een quotering van 17,81, hetzij 1,38 onder het gemiddelde van 19,19 in categorie B. Dit leidt niet tot een initiële variabele subsidie.

1.5. Bij besluit van 29 november 2002 kent de bevoegde Vlaamse minister de subsidies toe aan de gemeentebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de Nederlandstalige Cultuurcentra, begroting 2002, programma 45.2, basisallocatie 43.04. Dat besluit herneemt de volledige lijst rechthebbenden.

1.6. Met een brief gedateerd 29 november 2002 deelt de bevoegde minister aan het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij mee dat hij het advies van de beoordelingscommissie over de ingediende aanvraag tot toekenning van een variabele subsidie en de verdeling van het budget ter zake heeft gevolgd, zodat aan verzoekster geen variabele subsidie kan worden toegekend.

Met een brief van 17 december 2002 verstrekt de Vlaamse minister nog een aantal verduidelijkingen.

2. Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

3.1. Overwegende dat de verzoekende partij het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zou voortvloeien uit de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing als volgt omschrijft :

> "De onmiddellijke tenuitvoerlegging van de aangevochten beslissing berokkent aan verzoekster zonder enige twijfel een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.
> Verzoekende partij is zich ervan bewust dat overeenkomstig een vaststaande rechtspraak van de Raad van State een louter pecuniair nadeel niet voldoende wordt geacht om als 'moeilijk te herstellen ernstig nadeel' in de zin van art. 17, par. 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te worden aanvaard. Zulks belet evenwel niet dat mogelijke uitzonderlijke omstandigheden (zie bv. R.v.St. 39.190 dd. 7.04.1992 THIENPONT Maria) of nog bijkomende andere elementen in concreto een andere conclusie kunnen wettigen, voor zover deze omstandigheden of elementen duidelijk worden bewezen.
> In onderhavige zaak is de hoegrootheid van de niet toegekende variabele subsidie zeker niet te verwaarlozen.
> Bovendien geldt de weigering niet voor één enkel werkingsjaar maar, zoals staat in artikel 37, § 4 van het uitvoeringsbesluit van 11 januari 2002, 'tot en met het eerste jaar van een nieuwe gemeentelijke legislatuur'. Concreet betekent zulks dus dat de beslissing waarbij de variabele subsidie aan verzoekende partij wordt geweigerd effect heeft tot en met het jaar 2006.
> Het spreekt voor zich dat een aantal opties van het beleid mede afhangt van de toekenning van deze variabele subsidie. Dit blijkt duidelijk uit de inhoud van het recent ingediende beleidsplan.
> Wanneer de variabele subsidie gedurende deze periode van 5 opeenvolgende jaren niet wordt toegekend, zullen dus een aantal opties niet kunnen worden gerealiseerd en zullen derhalve de burgers verstoken blijven van een belangrijke culturele input.

Voor verzoekende partij, die als gemeente de taak heeft om in te staan voor een kwaliteitsvol cultuurbeleid, betekent zulks dat zij deze belangrijke taak niet naar behoren zal kunnen waarmaken.
Bovendien - en dit maakt het nadeel zeer moeilijk herstelbaar - zullen deze schadelijke gevolgen in de loop der jaren enkel kunnen toenemen. Feit is immers dat na afloop van de geldingsduur van de thans aangevochten maatregel een nieuwe aanvraag kan worden ingediend (zie art. 37 van het uitvoeringsbesluit: voor de eerste maal tussen 1 juni 2007 en 31 augustus 2007), en dat deze aanvraag zal worden beoordeeld op basis van 'de werking van de twee laatste kalenderjaren die voorafgaan aan het jaar waarin de aanvraag werd ingediend'.
Op die wijze zal een neerwaartse spiraalbeweging worden in werking gesteld, die van periode tot periode aan verzoekende partij minder kansen zal bieden om nog ooit op een variabele subsidie aanspraak te kunnen maken: uitgerekend omwille van de ontoereikende middelen zullen de gegevens over de werking van de twee referentiejaren uiteraard een ongunstige invloed hebben op de beoordeling voor de toekomst.
Op die wijze wordt een zogenaamd Mattheus-effect bereikt, waarbij alleen de sterkeren overleven door bij iedere selectieronde altijd maar een sterkere positie te veroveren.
Een dergelijke neerwaartse spiraal is moeilijk, ja zelfs niet te herstellen, tenzij onmiddellijk wordt opgetreden door de schorsing te bevelen van de uitvoerbaarheid der aangevochten beslissing.
Dat er wel degelijk aanmerkelijke verschillen bestaan tussen de cultuurcentra, gesubsidieerd binnen dezelfde categorie, staat vast. Knokke en Menen bijvoorbeeld ontvangen meer dan 250.000,00 € extra-middelen, en dit jaarlijks tot 2006. Verzoekende partij krijgt zonder meer niets. Concreet kunnen Knokke en Menen dus de komende vijf jaar met het drievoudige van het Lokerse budget aan de slag, wat in 2007 onvermijdelijk een nieuwe aanvraag ernstig zal bezwaren.
Verzoekende partij beklemtoont daarenboven het feit dat het door haar vóór 1 oktober ingediende beleidsplan door de administratie werd goedgekeurd op 20.12.2002. Daarin werd expliciet vermeld welke uitgaven zouden gerealiseerd worden met de toekenning van variabele subsidies.
De stadsbegroting is goedgekeurd met een begrotingsoverschot van slechts 11.000,00 €. In deze begroting is uitdrukkelijk een werkingssubsidie (variabele subsidie) voor het Cultureel Centrum opgenomen voor een -voorzichtig- bedrag van 40.000,00 € jaarlijks vanaf 2002. Niet-toekenning van de subsidie zorgt derhalve onmiddellijk voor een begrotingstekort.";

3.2.1. Overwegende dat de verzoekende partij de schorsing vraagt van het besluit van 29 november 2002 in de mate dat dit haar geen variabele subsidie toekent; dat het nadeel dat de verzoekende partij beweert te ondergaan in essentie financieel is; dat een financieel nadeel in principe niet moeilijk te herstellen is; dat zulks bij uitzondering wel het geval is wanneer het niet louter pecuniaire nadelige gevolgen veroorzaakt die wel moeilijk te herstellen zijn, zoals, wanneer het voortbestaan van verzoeker of van zijn activiteit in het gedrang komt; dat het dan echter aan verzoeker toekomt daaromtrent in zijn verzoekschrift tot schorsing de nodige concrete bewijselementen naar voor te brengen, onder andere cijfers over de financiële toestand en de te verwachten gevolgen van de onmiddellijke

tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, welke de stelling kracht bijzetten dat het financieel nadeel niet louter pecuniair is;

3.2.2. Overwegende dat in dezen de verzoekende partij het ernstig karakter van het nadeel in essentie poogt te staven door te wijzen op de grootte van het betrokken bedrag en het feit dat zij door de beslissing, die geldt voor vijf jaar, een aantal opties van haar cultuurbeleid en inzonderheid haar cultuurbeleidsplan niet of niet volledig kan realiseren, welk plan aangeeft waarvoor de variabele subsidie, in de niet voorgelegde begroting begroot op 40.000 euro, zou worden gebruikt : het niet verkrijgen van dat bedrag zou leiden tot een begrotingsdeficit van 29.000 euro; dat in het beleidsplan namelijk wordt aangegeven dat een "eventuele" toekenning van een variabele subsidie prioritair aangewend zal worden voor het realiseren van enkele aspecten van het beleidsplan, en "zo o.m. : de financiering van het onderzoek inzake het samenwerkingsverband Lokeren/Lochristi/Moerbeke/Wachtebeke, publieksonderzoek, consultancy inzake theatertechnische aanpassing van torenzaal en theaterzaal, wedstrijd omtrent de herinrichting van de vergaderlokalen, bijkomende inspanningen welke geleverd zullen worden inzake extra muros-activiteiten";

Overwegende dat hieruit vooreerst blijkt dat het beleidsplan zelf werd opgemaakt zonder dat de toekenning van de variabele subsidie als een noodzakelijke voorwaarde werd aanzien; dat ook niet blijkt uit dat plan, en niet wordt aangetoond, waarom de aspecten van het beleidsplan waarvoor die subsidie prioritair zou worden toegekend niet kunnen worden gerealiseerd zonder die subsidie en ook niet waarom, zelfs indien dit zo zou zijn, zulks het gemeentelijk cultureelbeleid en de opties daarvan ernstig en op moeilijk herstelbare wijze zou schaden; dat, naast het feit dat geen stukken worden voorgelegd inzake de begroting, en zelfs aannemend dat daarin wordt uitgegaan van een subsidie van 40.000 euro en dat de niet-toekenning daarvan zou leiden tot een deficit van 29.000 euro, vasgesteld dient te worden dat een begroting een raming is van inkomsten, die anders kunnen zijn, en van uitgaven, in functie van de eigen beleidskeuzen van de verzoekende partij, zodat dergelijk deficit, aannemend dat het al ernstig is en moeilijk herstelbaar, niet voldoende oorzakelijk voortvloeit uit de bestreden beslissing;

Overwegende dat in de mate dat wordt verwezen naar Knokke-Heist en Menen, de verzoekende partij niet aantoont waarom de culturele centra van deze gemeenten, ook al behoren ze tot dezelfde categorie, vergelijkbaar

zijn met dat van de verzoekende partij en gaat zij eraan voorbij dat beide gemeenten ook in 2001 beduidend meer subsidies ontvingen dan verzoekster;

Overwegende dat daarnaast kan worden vastgesteld dat de verzoekende partij weliswaar geen variabele subsidie krijgt maar wel een basissubsidie van 136.836,00 euro, hetzij 27.958,46 euro meer dan de subsidie 2001; dat weliswaar de basissubsidie decretaal volledig moet worden besteed aan de verloning van cultuurfunctionarissen; dat de verzoekende partij hier echter niet op ingaat en dan ook niet aangeeft waarom die subsidie niet relevant zou zijn bij de afweging van de impact van de bestreden beslissing op de werking van het cultuurcentrum; dat zodoende de vraag rijst of met die subsidie geen middelen voorheen gebruikt voor het personeel voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden dan wel bijkomend personeel kan worden aangeworven, hetgeen normaal ook een gunstig effect op de werking zou moeten hebben; dat voorts niet blijkt dat het de bedoeling van de decreetgever zou zijn dat de basissubsidie en variabele subsidie, die decretaal "kan" worden verleend, de werking van een cultuurcentrum volledig financieren; dat integendeel het veeleer lijkt te gaan om een aanvullende financiering naast eigen inkomsten en gemeentelijke subsidies; dat overigens het decreet ook nog voorziet in andere subsidies voor het opstellen en uitvoeren van een cultuurbeleidsplan zelf; dat de verzoekende partij derhalve niet aantoont dat de bestreden beslissing meer veroorzaakt dan een financieel nadeel en meer bepaald het gemeentelijk beleid ernstig bemoeilijkt; dat om dezelfde redenen ook geen rekening kan worden gehouden met de gevreesde neerwaartse spiraal die door de bestreden beslissing zou worden veroorzaakt of met het nadeel dat de burgers van de verzoekende partij verstoken zullen blijven van een belangrijke culturele input; dat de dreiging van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel niet is aangetoond;

3.3. Overwegende dat aldus aan een der voorwaarden van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet is voldaan; dat zulks volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen zonder dat het nodig is de opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties te onderzoeken,

B E S L U I T :

<u>Artikel 1</u>.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

<u>Artikel 2</u>.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zevenentwintig oktober 2000 en drie, door :

de H.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
Mevr.	S. VAN AELST,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. VAN AELST. **J. DE BRABANDERE.**