RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 124.676 van 27 oktober 2003
in de zaak A. 132.587/IX-3690.

In zake : de gemeente TESSENDERLO,
die woonplaats kiest bij
advocaten M. BOES en W. MERTENS,
kantoor houdende te BERINGEN,
Scheigoorstraat 5

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 gemeente Tessenderlo op 3 februari 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 gelijktijdig 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 W. MERTENS, 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 gemeenschaps-centrum 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 gemeente Tessenderlo, 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 C, 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 gemeente Tessenderlo krijgt blijkens dit advies een quotering van 17, 57, hetzij 0,89 onder het gemiddelde van 18,46 in categorie C. Dit leidt niet tot een initiële variabele subsidie. Door de toepassing van de overgangsbepaling van artikel 68 van het decreet van 13 juli 2001 geniet de verzoekende partij, naast de basissubsidie, wel een bijkomende subsidie (voorafname) van 50.275,00 euro teneinde onder de gelding van het decreet van 13 juli 2001 hetzelfde subsidiebedrag te behouden als in 2001.

1.5. Bij besluit van 29 november 2002 kent de bevoegde Vlaamse minister de subsidies toe aan de gemeentebesturen en de Vlaamse Gemeenschaps-commissie voor de Nederlandstalige Cultuurcentra, begroting 2002, programma

45.2, basisallocatie 43.04. Dat besluit herneemt de volledige lijst rechthebbenden, waaronder de verzoekende partij.

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. Zij krijgt enkel een bijkomende subsidie op grond van de overgangsbepaling van 50.958,74 euro.

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 :

> "* Bij de beoordeling van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel speelt ook de graad van ernst mee van het middel of de middelen die als ernstig worden ervaren.
> Verzoeker meent dat er enkele middelen dusdanig ernstig zijn, dat door die onwettigheid alleen al blijkt dat er een moeilijk te herstellen ernstig nadeel is.
> * Verzoeker is zich ervan bewust dat een louter financieel nadeel door de Raad niet aanvaard wordt als zijnde een moeilijk te herstellen nadeel.
> In casu gaat het echter niet om een louter financieel nadeel.
> Door het weigeren van de variabele subsidie in de bestreden beslissing zal verzoeker nu die subsidie gedurende minstens vijf jaren niet krijgen (zie art. 37 § 1 Besl.Vl. Reg. 11 januari 2002).
> Hierdoor krijgt verzoeker naast de basissubsidie geen middelen meer om zijn activiteiten en opdrachten te plannen, te organiseren en uit te voeren. De basissubsidie die toegekend wordt, zal zelfs helemaal niet voldoende zijn om de personeelskosten te dekken, laat staan andere vaste kosten.
> Ze is immers enkel bedoeld voor het stafpersoneel.
> Uit het beknopt jaarverslag van 2001 (stuk 7) blijkt reeds dat verzoeker 2.345.208 BEF diende op te leggen voor de eigen programmatie. De variabele subsidie dient nu net voor dat aspect van de werking. Dit betekent dat de centra

die die variabele subsidie wel krijgen, jaarlijks hun programmatie kunnen doen groeien en verbeteren : verzoeker daarentegen niet.
Wanneer immers de nieuwe aanvragen in 2007 zullen moeten ingediend worden, zal de beoordelingscommissie en de administratie en de dan bevoegde Minister de aanvraagdossiers beoordelen op basis van de activiteiten van de twee laatste kalenderjaren die voorafgaan aan het jaar waarin de aanvraag wordt ingediend (zie art. 37 § 1 Besl. Vl. Reg. 11 januari 2002).
Het spreekt vanzelf dat de gemeenten die nu variabele subsidies hebben gekregen veel meer activiteiten kunnen gaan organiseren en dat die in die referentieperiode dit ook zullen kunnen doen zodat zij meer dan waarschijnlijk veel beter zullen scoren op de voorziene parameters.
Zij krijgen dus een voordeel, wat verzoeker nu niet krijgt en dit op een onwettige wijze zoals hiervoor besproken onder de ernstige middelen.
Er wordt m.a.w. een ongelijke concurrentie gecreëerd.
Het zogenaamde Mattheus-effect zal ten volle spelen. Verzoeker die nu geen extra werkingsmiddelen (= variabele subsidie) kreeg, zal bij de volgende beoordelingsronde het zeer moeilijk hebben om vergeleken met die gemeenten die wel ondertussen vijf jaar variabele subsidies zullen hebben gekregen voor hun cultuurcentra en die zo over een zeer ruim budget hebben kunnen beschikken voor de realisatie van hun beleidsplan, terug in de categorie te komen van die gemeenten die dan een variabele subsidie zullen krijgen.
Dit zou wel eens het einde kunnen betekenen van het fijnmazig netwerk van cultuurcentra in Vlaanderen dat er nu nog bestaat, maar dat binnen vijf jaar meer dan waarschijnlijk niet meer zal bestaan.
* Elk cultuurcentrum, dat beleidsmatig in het nieuwe decreet is ingestapt en dat zijn inhoudelijke werking hierop afstemt (zoals het cultuurcentrum van verzoeker), krijgt, indien het de mediaan van het competitieve systeem op basis waarvan de variabele subsidies zijn toegekend niet haalt, geen mogelijkheden om zijn nieuwe beleidsplan uit te voeren, wat dan ook op korte termijn zelfs als gevolg kan hebben dat zij ook hun basissubsidies zullen verliezen omdat de doelstellingen van het nieuwe decreet niet worden nageleefd.
Hierdoor komt het voortbestaan van het cultuurcentrum van verzoeker in het gedrang, wat zeker een moeilijk te herstellen ernstig nadeel is.
Door het niet toekennen van de variabele subsidies zal verzoeker zijn beleidsplan 2002-2007 (stuk 8) niet kunnen uitvoeren.
Er zal aanzienlijk gesnoeid moeten worden in een aantal zaken die zelfs tot de basisopdrachten binnen het decreet horen, bv. :
- beperken van de schoolprogrammatie voor wat betreft het aandeel van de omliggende regio
- beperking van het beschikbare budget voor de regionale promotie en de vernieuwde aanpak van de promotie zoals voorzien in het beleidsplan
- beperking van de geplande uitbouw van het personeelskader met hoger gekwalificeerde mensen
- beperking van de geplande technische uitbouw
- schrappen van de projectwerking of minstens zware beperking ervan.
Tevens zullen volgende activiteiten bijna onmogelijk nog ontplooid kunnen worden omdat dit bijkomende middelen vergt die er niet zijn:
- voeren van publiciteit: een regelmatig terugkomende publicatie met achtergrondinformatie, zowel wervend als verduidelijkend, die bedoeld is om op strategische locaties te leggen en aan een adressenbestand toe te sturen
- uitbreiden van de educatieve omkadering van familievoorstellingen en bepaalde jongerenprojecten, waarbij er voorbereidend of afsluitend gewerkt wordt met kinderen en jongeren voor specifieke voorstellingen
- het opzetten van een projectwerking waarbij podiumactiviteiten, tentoonstellingen en educatieve activiteiten rond één specifiek thema worden opgezet

-het ondersteunen van de plaatselijke cultuurbeoefening en het verhogen van het kwalitatieve gehalte. Dit zal zeker beperkter moeten gebeuren dan gepland. Zo zal de tegemoetkoming voor een professionele regie bij het jeugdtheater verminderen. Er zullen minder ontmoetingssessies komen voor de teken- en schilderkringen. Dit alles heeft natuurlijk negatieve implicaties voor de gemeenschapsvorming en het steunen van amateurkunsten
- het aanpassen van de inkomhal en de uitrusting van vergaderlokalen
- het organiseren van allerhande activiteiten.
Samengevat komt het erop neer dat het ontbreken van de variabele subsidie het onmogelijk maakt om de doelstellingen uit beleidsnota en actieplan te realiseren.
* Door het niet bekomen van een variabele subsidie, wordt de goede naam en het imago van verzoeker en haar cultuurcentrum besmeurd.
Volgens de tegenpartij behoort verzoeker nu immers tot de 'slechte cultuurcentra' die niet voldoen aan de normen. Ook de media interpreteren dit zo. Getuige hiervan is een artikel in de Standaard (stuk 6) 'Warande beste cultuurcentrum'.
Daarin wordt uitdrukkelijk vermeld dat pas na een positieve evaluatie een variabele subsidie kan worden toegekend, wat bij de bevolking de indruk wekt dat verzoeker een negatieve evaluatie heeft bekomen.";

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 erop te wijzen 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; dat zij echter niet concreet aantoont waarom zonder variabele subsidie de opgesomde activiteiten niet of niet volledig kunnen worden verricht, geen enkele aanwijzing geeft over de hoegrootheid van het subsidiebedrag dat zij aldus ontbeert en over het aandeel daarvan in het budget van de gemeente of het cultuurcentrum in kwestie noch waarom dit niet via een andere financiering kan worden goedgemaakt; dat daarnaast kan worden vastgesteld dat de verzoekende partij weliswaar verstoken is

van variabele subsidie maar wel een basissubsidie krijgt, gecombineerd met een bijkomende subsidie op basis van artikel 68 van het decreet van 13 juli 2001, volgens een tabel voorgelegd door de verwerende partij samen 111.774,74 euro in 2002, hetzij 1.499,45 euro meer dan de subsidie 2001; dat de verzoekende partij zelf wel erkent dat zij ook in het verleden reeds in een opleg voor eigen programmatie voorzag, in 2001 blijkbaar ten bedrage van 2.345.208 BEF, en stelt dat de variabele subsidie daarvoor in de plaats zou komen; dat echter, los van het feit dat het dan uiteindelijk gaat om een relatief beperkt bedrag zonder dat wordt aangetoond dat daarvan het voortbestaan en de werking van het cultureel centrum afhangt, ook geenszins wordt aangetoond waarom dit bedrag vroeger wel en thans niet meer zelf ten laste kan worden genomen; 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 het ingeroepen nadeel van besmeuring van goede naam en imago een moreel nadeel is waarvan verzoekster niet aantoont waarom dit niet goedgemaakt wordt door een eventuele nietigverklaring; dat het bovendien veeleer voortvloeit uit de beeldvorming in bepaalde media; dat zelfs indien bepaalde middelen ernstig of zeer ernstig zouden zijn, dit niet betekent dat daaruit op zich een moeilijk te herstellen ernstig nadeel ontstaat; dat een ernstig middel en moeilijk te herstellen ernstig nadeel twee afzonderlijke en autonoom te beoordelen schorsingsvoorwaarden zijn terwijl, indien de beslissing klaarblijkelijk onwettig is, de auditeur in voorkomend geval onmiddellijk een verslag ten gronde kan opstellen; 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.**