RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 194.666 van 25 juni 2009
in de zaak A. 132.587/XII-5253.

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,
die woonplaats kiest bij
advocaat T. De Sutter,
kantoor houdende te Gent,
Koning Albertlaan 128.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente Tessenderlo op 3 februari 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “de beslissing van de Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken, d.d. 29.11.2002, houdende weigering tot toekenning van een variabele subsidie”;

Gelet op het arrest nr. 124.676 van 27 oktober 2003 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoek van verzoekster tot voortzetting van de procedure;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur L. Vermeire;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 30 oktober 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 16 december 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. Gebruers, die loco advocaten M. Boes en W. Mertens verschijnen voor verzoekster, en van advocaat T. De Sutter, die verschijnt voor verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur L. Vermeire;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De gegevens van de zaak

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.

Tenzij hierna uitdrukkelijk anders wordt vermeld, wordt naar het decreet van 13 juli 2001 verwezen in de versie zoals die gold bij het nemen van het thans bestreden besluit van 29 november 2002.

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 cultuur-centrum 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. Ze kan worden aangevuld met een variabele werkingssubsidie, die berekend wordt op basis van “het geheel van de volgende negen parameters”, bepaald in artikel 33, § 2, “die op een evenwichtige wijze betrekking hebben op de drie functies van een cultuurcentrum” :

> “1/ het publieksbereik voor eigen activiteiten: het aantal deelnemers en hun herkomst;
> 2/ de publiekswerking en de publiekswerving: de educatieve omkadering van het aanbod, de inspanningen inzake toeleiding en de promotie;
> 3/ de aard van de werking: originaliteit en diversiteit van het eigen aanbod, profilering binnen bepaalde disciplines en aandacht voor vernieuwende kunstuitingen en methodieken, de samenwerking met andere culturele organisaties;
> 4/ het aantal voorstellingen, tentoonstellingen en vormingsactiviteiten, zowel de receptieve activiteiten als de eigen programmering;
> 5/ de concretisering van de culturele diversiteit op het vlak van programmering, participatie, personeelsbeleid en bestuur;

6/ de gemeenschapsvorming: de manier waarop lokale gemeenschappen versterkt worden, met bijzondere aandacht voor moeilijk bereikbare doelgroepen;
7/ de inbreng van de gemeente in de totale omzet van de werking en het programmeringsbudget;
8/ de grootte en mogelijkheden van de infrastructuur en de aanwezigheid van wijkcentra;
9/ de personeelsformatie en de invulling ervan".

De beoordeling van de dossiers zal gebeuren door een door de Vlaamse regering op te richten commissie.

De variabele subsidie wordt blijkens artikel 33, § 1, van het decreet vastgesteld op "ten minste 3.517.000 euro" per jaar. 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 "ten minste 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 dat voor de aanvullende variabele subsidie is 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.

Daarenboven verstrekt de minister van Cultuur op 24 december 2001 een administratieve toelichting aan de colleges van burgemeester en schepenen bij het nieuwe decreet. Op 20 juni 2002 deelt de administratie aan de colleges van

burgemeester en schepenen de richtlijnen mee in verband met de aanvraag van de variabele subsidie.

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, ter 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 verzoekster 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 verzoekster, 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.

De tekst van het advies van de beoordelingscommissie luidt :

> “Alle dossiers werden beoordeeld op basis van volgende parameters zoals die gestipuleerd worden in art. 33 §2 van het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid.
> 1. het publieksbereik voor eigen activiteiten:
> het aantal deelnemers en hun herkomst;
> 1.a. Het totaal aantal deelnemers aan de eigen activiteiten werd bekeken in verhouding tot het gemiddelde aantal deelnemers bij de cultuurcentra van dezelfde categorie
> 1.b. In dit onderdeel werd op basis van de opgegeven herkomstcijfers door de commissieleden de uitstraling naar de regio van een cultuurcentrum beoordeeld. Per cultuurcentrum werd een waardering gegeven (zwak, neutraal of sterk) rekening houdend met de specifieke situatie van een cultuurcentrum in zijn regionale context.
> 2. de publiekswerking en de publiekswerving:
> de educatieve omkadering van het aanbod, de inspanningen inzake toeleiding en de promotie;
> Deze parameter werd beoordeeld aan de hand van 4 onderdelen waarbij de twee kwantitatieve onderdelen (a en c) rekenkundig bekeken werden en twee eerder subjectieve onderdelen (b en d) toelieten om creativiteit te valoriseren.

2.a. Het totaal aantal toeleidings- en educatieve activiteiten werd afgewogen tegenover het gemiddelde binnen de categorie
2.b. De kwaliteit van de toeleiding en de educatieve omkadering ?
2.c. Het budget voor promotie (d.w.z. de financiële middelen die rechtstreeks aan promotie worden besteed) werd afgewogen tegenover het gemiddelde in de categorie
2.d. Hoe werd promotie gevoerd? Hoe creatief werd met dat budget of andere promotiemogelijkheden omgesprongen?

3. de aard van de werking:
originaliteit en diversiteit van het eigen aanbod, profilering binnen bepaalde disciplines en aandacht voor vernieuwende kunstuitingen en methodieken, de samenwerking met andere culturele organisaties;
De beoordelingscommissie gaf één globale quotering zwak, neutraal of sterk voor het geheel van deze parameter op basis van de opgegeven beschrijving en motivatie.
4. het aantal voorstellingen, tentoonstellingen en vormingsactiviteiten, zowel de receptieve activiteiten als de eigen programmering;
4.a. Het aantal eigen en receptieve voorstellingen samen werd afgewogen tegen het gemiddelde in de categorie.
4.b. Het aantal eigen en receptieve tentoonstellingen samen werd afgewogen tegen het gemiddelde in de categorie.
4.c. Het aantal eigen en receptieve vormingsactiviteiten samen werd afgewogen tegen het gemiddelde in de categorie.
5. de concretisering van de culturele diversiteit op het vlak van programmering, participatie, personeelsbeleid en bestuur;
De beoordelingscommissie gaf één globale quotering zwak, neutraal of sterk voor het geheel van deze parameter op basis van de opgegeven beschrijving.
6. de gemeenschapsvorming:
de manier waarop lokale gemeenschappen versterkt worden, met bijzondere aandacht voor moeilijk bereikbare doelgroepen;
6.a. De ondersteuning van het gemeenschapsleven kreeg een beoordeling zwak, neutraal of sterk op basis van de omschreven initiatieven
6.b. Het geheel aan initiatieven voor de doelgroepen kreeg een globale beoordeling zwak, neutraal of sterk op basis van de opgegeven omschrijving.
7. de inbreng van de gemeente in de totale omzet van de werking en het programmeringsbu[d]get
Afhankelijk van het statuut werden verschillende methoden gebruikt. Het resultaat werd bekeken in verhouding tot de totale uitgaven van de cultuurcentra van die categorie.
8. de grootte en mogelijkheden van de infrastructuur en de aanwezigheid van wijkcentra;
8.a. De vierkante meters van alle door het cultuurcentrum beheerde infrastructuur werden samengeteld en afgewogen tegen het gemiddelde van de categorie.
8.b. In dit onderdeel werden de mogelijkheden van de beschikbare infrastructuur gewaardeerd (mogelijkheden tot tentoonstellen, vergaderen enz.)
9. de personeelsformatie en de invulling ervan.
De gerealiseerde formatie agogisch personeel werd afgewogen tegenover het gemiddelde en tegenover het gesubsidieerd personeelskader.

Verdeling van de bedragen

1. Volgens art. 33 §1 van het decreet wordt voor de variabele subsidie een totaalbedrag vastgesteld van 3.467.000 euro.
2. Volgens art. 33 §3 bedraagt de variabele subsidie voor de categorie A, B en C 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 van het decreet

3. Artikel 68 van het decreet stelt dat ‘gemeenten met een cultuurcentrum, erkend op basis van het decreet van 24 juli 1991 in de plus-I of de plus-11 categorie, die op basis van dit decreet worden ingeschaald in respectievelijk de categorie B of C behouden tot 31 december 2006 het recht 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 de bepalingen van dit decreet. Het verschil tussen beide subsidiebedragen wordt, via een voorafname, in mindering gebracht van het bedrag dat in artikel 33 §1, van dit decreet is bepaald voor de variabele subsidie.’

Toekenning van een weging en berekening van de score

Binnen elke categorie worden de dossiers parameter per parameter beoordeeld. Elk van de negen parameters krijgt in zijn globaliteit een score 1, zodat elk van de negen parameters een gelijk aandeel heeft in het eindresultaat. Wanneer binnen een bepaalde parameter een aantal deelparameters worden gemeten dan wordt de score 1 gelijkmatig verdeeld over het aantal deelparameters. Vertrekkende van deze afspraak ziet de score per (deel)parameter er als volgt uit:

parameter	la = 0.50
	lb = 0.50
parameter	2a = 0.25
	2b = 0.25
	2c = 0.25
	2d = 0.25
parameter	3 = 1
parameter	4a = 0.33
	4b = 0.33
	4c = 0.33
parameter	5 =1
parameter	6a = 0.50
	6b = 0.50
parameter	7 =1
parameter	8a = 0.50
	8b = 0.50
parameter	9 = 1

Elke score wordt vermenigvuldigd met een coëfficiënt van weging. Er wordt een opdeling voorzien in volgende wegingen: zwak = wegingscoëfficiënt 1
neutraal = wegingscoëfficiënt 2
sterk = wegingscoëfficiënt 3

Voor elk dossier worden per parameter de resultaten (score x weging) opgeteld. Per categorie wordt van deze eindproducten het gemiddelde berekend.

De commissie heeft voor alle centra voor criteria en deelcriteria een uitspraak in consensus gedaan.

De resultaten van deze beoordeling vindt u per categorie in bijlagen 1, 2 en 3..

Berekening van het bedrag van de variabele subsidie

De begroting 2002 van de Vlaamse Gemeenschap voorziet voor de uitkering van een variabele subsidie aan cultuurcentra 3.467.000 euro. Van dit bedrag moet, volgens artikel 33, §3, van het decreet lokaal cultuurbeleid, ten minste 25% worden uitgekeerd aan de cultuurcentra van zowel categorie A, B als C. Dit bedrag is echter niet volledig beschikbaar voor uitkering als variabele subsidie aan cultuurcentra, omdat het decreet lokaal cultuurbeleid in artikel 68 een overgangsmaatregel voorziet, waarvan de kost ten laste valt van het krediet voor de variabele subsidie, via een voorafname.

Deze overgangsmaatregel bepaalt dat voorheen erkende cultuurcentra in de plus-I of plus-II categorie, die op basis van het decreet lokaal cultuurbeleid worden ingeschaald in de categorie B of C, tot 31 december 2006 hun subsidie voor het werkjaar 2001 behouden, als deze subsidie hoger is dan de subsidie die ze volgens de bepalingen van het decreet lokaal cultuurbeleid kunnen krijgen.
Bij de behandeling van de dossiers geeft de toepassing van bovenvermelde bepalingen het volgende resultaat:
Het in de begroting ingeschreven bedrag van 3.467.000 euro wordt verminderd met 377.519,81 euro, zijnde het bedrag nodig voor de voorafname zoals bepaald in artikel 68 van het decreet. Dit geeft als beschikbaar bedrag voor de variabele subsidie 3.089.480,20 euro.
Voor de cultuurcentra die in aanmerking komen voor een variabele subsidie wordt per categorie (A, B en C) een bedrag voorzien van 850.000 euro, zijnde 27% van het totale beschikbaar bedrag.
Dit betekent dat er al 2.550.000 euro is toegewezen, nl. 850.000 euro vermenigvuldigd met 3 omdat het over 3 categorieën gaat.
Er rest dan nog een te verdelen bedrag van 539.480,19 euro, zijnde het verschil tussen het totaal beschikbaar bedrag, nl. 3.089.480,20 euro verminderd met 2.550.000 euro.
Het resterend bedrag van 539.480,19 euro wordt gelijkmatig verdeeld tussen de 13 cultuurcentra die in aanmerking komen voor een variabele subsidie, maar die niet genieten van de overgangsmaatregel. Dit betekent dat het bedrag van de variabele subsidie voor elk van deze cultuurcentra wordt verhoogd met 41.498,47 euro, zijnde het quotiënt van de deling van 539.480,19 euro door 13.
De 13 andere cultuurcentra die in aanmerking komen voor een variabele subsidie en daarenboven kunnen genieten van de overgangsmaatregel komen niet in aanmerking voor het laatste restbedrag, omdat deze cultuurcentra al een bijkomende subsidie krijgen omwille van hun ‘categorie-verlaging’ t.a.v. hun situatie in 2001
Eindresultaat beoordeling van de commissie variabele subsidie 2002
Van de 49 ingediende dossiers werden 48 dossiers meegenomen in de beoordeling. (cf. noot 1 op pag. 1).
Van de 48 beoordeelde dossiers werden er 26 in aanmerking genomen voor een variabele subsidie.
Rekening houdend met het bedrag van de voorafname, was per categorie een subsidiebedrag van 850.000 euro beschikbaar. Enkel de cultuurcentra die in de beoordeling boven het gemiddelde scoorden werden weerhouden voor een subsidie. Het bedrag van de subsidie werd berekend naar het aantal punten dat het centrum boven het gemiddelde scoorde.
Het globale bedrag van 3.467.000 euro werd als volgt verdeeld:

a) bedrag voor die cultuurcentra die recht hebben op een [een] variabele subsidie, inclusief een voorafname omwille van de overgangsbepaling.

Bornem	:	87.477,06 €
Knokke-Heist	:	270.448,87 €
Menen	:	247.050,94 €
Heist op-den-Berg	:	80.730,54 €
Bierbeek	:	67.857,00 €
Ternat	:	128.659,17 €
Heusden-Zolder	:	100.926,88 €
Houthalen-Helchteren	:	226.325,04 €
Leopoldsburg	:	108.764,27 €
Lommel	:	67.857,00 €
Maaseik	:	69.255,00 €
Maasmechelen	:	98.515,38 €
Torhout	:	29.898,00 €

b) bedrag voor die cultuurcentra die recht hebben op een variabele subsidie zonder een voorafname

Turnhout	:	421.532,03 €
Dilbeek	:	47.482,81€
Hasselt	:	211.744,56 €
Brugge	:	308.948,13 €
Kortrijk	:	67.784,82 €
Geel	:	74.692,33 €
Genk	:	50.826,44 €
Tongeren	:	82.647,63 €
Dendermonde	:	86.391,30 €
Ieper	:	82.179,67 €
Waregem	:	117.276,57 €
Beveren	:	51.993,99 €
Evergem	:	49.582,49 €

c) bedrag voor die cultuurcentra die niet in aanmerking komen voor een variabele subsidie maar enkel recht hebben op een voorafname omwille van de overgangsbepaling.

Sint-Truiden	:	55.388,00 €
Beringen	:	29.898,00 €
Bilzen	:	67.857,00 €
Tessenderlo	:	50.275,00 €
Diksmuide	:	26.734,00 €

Over deze verdeling bestaat een volledige consensus in de commissie.
De overzichtstabellen per categorie met berekening van de respectievelijke bedragen van de variabele subsidie vindt u in bijlage 4”.

De quotering 17,57 wordt bereikt als volgt :

“

parameters	zwak	neutraal	sterk	
la		0,5		
lb			0,5	
2a			0,25	
2b			0,25	
2c		0,25		
2d	0,25			
3	1			
4a		0,33		
4b	0,33			
4c	0,33			
5		1		
6a		0,5		
6b	0,5			

7		1		
8a			0,5	
8b			0,5	
9		1		
subtotaal	2,41	4,58	2	
weging	1	2	3	
subtotaal x weging	2,41	9,16	6	
totaal Tessenderlo				17,57

”.

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, waaronder verzoekster.

1.6. Met een brief gedateerd 29 november 2002 deelt de bevoegde minister aan het college van burgemeester en schepenen van verzoekster 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 50.275,00 euro :

> “Naar aanleiding van het door u ingediende aanvraagdossier voor variabele subsidie kan ik u het volgende meedelen.
> Zoals bepaald in artikel 37 van het Besluit van de Vlaamse regering tot uitvoering van het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid heeft de Vlaamse regering een adviescommissie aangesteld om de ingediende dossiers te beoordelen op basis van de parameters zoals die werden bepaald in artikel 33 van het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid.
> Deze beoordelingscommissie had als finaliteit de formulering van een gemotiveerd voorstel van verdeling van het beschikbare budget voor variabele subsidie.
> Hiertoe heeft de beoordelingscommissie volgende methode gebruikt.

Per dossier werd door de beoordelingscommissie in consensus een waardeoordeel gegeven per parameter. Op basis van deze waarden werd per categorie een gemiddelde berekend. Dit gemiddelde vormt de referentiewaarde voor de eventuele toekenning van een variabele subsidie.
De beoordelingscommissie adviseert mij enkel die cultuurcentra die boven deze gemiddelde waarde per categorie scoren voor de toekenning van een variabele subsidie in aanmerking te nemen.
Het gemiddelde voor de categorie A ligt op 19,46; voor de categorie B op 19,19 en voor de categorie C op 18,46.
Het spijt mij dan ook u te moeten meedelen dat de beoordelingscommissie mij geadviseerd heeft het cultuurcentrum in uw gemeente niet in aanmerking te nemen voor variabele subsidie.
Ik heb dit advies gevolgd, zodat er geen variabele subsidie kan worden toegekend.
Gelieve als bijlage een overzicht te vinden van de beoordeling per deelparameter zoals die door de adviescommissie in consensus werd gegeven.
Aangezien u echter valt onder de toepassing van de overgangsbepaling uit het decreet, ontvangt u alsnog een bijkomende subsidiëring van 50.275,00 euro".

Bij de brief gaan drie bijlagen : de eerste is het hiervoor geciteerde advies van de beoordelingscommissie, de tweede is de hiervoor ook opgenomen tabel met de per parameter behaalde score "zwak", "neutraal" of "sterk" voor het gewogen totaal van 17,57 en de derde is een tabel met een overzicht van alle aanvragers en de door elk van hen behaalde score en de toegekende subsidies opgesplitst naar variabele subsidie, bijkomende subsidie en restbedrag.

Met een brief van 17 december 2002 verstrekt de Vlaamse minister aan de colleges van burgemeester en schepenen nog een aantal verduidelijkingen.

1.7. Bij decreet van 13 juli 2007 wordt artikel 33 van het decreet van 13 juli 2001 opgeheven, met ingang van 1 januari 2008. De overgangsregeling van artikel 68 wordt uitgebreid tot 31 december 2007.

Het voorwerp van het beroep

2. Verzoekster vordert luidens het inleidend verzoekschrift de nietigverklaring van "de beslissing van de Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken, d.d. 29.11.2002, houdende weigering tot toekenning van een variabele subsidie".

Uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat verwerende partij op 29 november 2002 over alle aanvragen tot toekenning van een variabele

subsidie heeft beslist, wat heeft geleid tot het collectief ministerieel besluit houdende toekenning van subsidies aan gemeentebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de Nederlandstalige Cultuurcentra begroting 2002, programma 45.2, basisallocatie 43.04.

Dit ministerieel besluit somt de begunstigde lokale besturen op. Ook verzoekster komt voor op deze lijst. Hoewel zij geen variabele subsidie krijgt, wordt haar immers wel een bijkomend subsidiebedrag bij overgangsmaatregel toegekend. De weigering om aan verzoekster een variabele subsidie toe te kennen blijkt bijgevolg uit de vermelding van slechts het bedrag op grond van de overgangsmaatregel, in het ministerieel besluit van 29 november 2002. Vervolgens heeft verwerende partij die weigering én de toekenning van een bijkomende subsidie meegedeeld aan verzoekster met de brief van, eveneens, 29 november 2002.

Verwerende partij verwijt aan verzoekster in de memorie van antwoord, dat zij dit ministerieel besluit niet in zijn geheel heeft aangevochten, hoewel zij van het bestaan ervan op de hoogte was. Voor zover verwerende partij aan die vaststelling een middel van onontvankelijkheid knoopt, zal daar hierna op worden ingegaan.

In de memorie van wederantwoord repliceert verzoekster over de exceptie dat “ten onrechte” wordt gesteld dat zij bewust er voor gekozen zou hebben om het bestreden besluit niet als geheel aan te vechten. Zij bestrijdt “vanzelfsprekend de verdeling” en wil met de vernietiging een herverdeling verkrijgen waarbij het “de zaak van verzoekster niet uit[maakt] of die herverdeling moet gebeuren door van andere cultuurcentra bedragen terug te vorderen of bijkomende kredieten te voorzien”.

De Raad van State stelt vast dat verzoekster met die repliek niet ondubbelzinnig stelling neemt, ten einde te verdedigen dat zij reeds van bij aanvang van haar beroep, spijts de door haar gekozen bewoordingen, toch beoogde het gehele ministerieel besluit van 29 november 2002 uit het rechtsverkeer te willen zien verdwijnen. Zij spreekt ook niet de vaststelling tegen dat zij reeds bij het indienen van haar beroep van het bestaan van dit besluit of minstens van de collectieve beslissing tot subsidiëring van de andere culturele centra kennis had. De exacte bedragen voor elke gemeente waren haar immers meegedeeld als bijlage bij de kennisgevingsbrief van 29 november 2002. Meer nog, verzoekster zet in haar

memorie van wederantwoord uiteen dat zij zelf op 31 januari 2003 op het kabinet het dossier is gaan inkijken. De Raad van State ziet dan ook geen reden om het voorwerp van het beroep anders te lezen dan zoals verzoekster het in het inleidend verzoekschrift heeft omschreven : enkel de weigeringsbeslissing die haar betreft moet bijgevolg worden geacht het voorwerp te zijn van de huidige rechtsstrijd.

Anderzijds blijkt uit wat voorafgaat dat die weigering om de gevraagde variabele subsidie toe te kennen niet is geformaliseerd in een afzonderlijk besluit. Wat verzoekster bijgevolg vordert, is de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 29 november 2002 houdende toekenning van subsidies aan gemeentebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de Nederlandstalige Cultuurcentra begroting 2002, programma 45.2, basisallocatie 43.04, in de mate waarin het aan verzoekster de bijkomende subsidie en geen variabele subsidie toekent.

De ontvankelijkheid van het beroep

3. Dat verzoekster enkel de weigeringsbeslissing aanvecht en -bewust, zo betoogt verwerende partij- nalaat om de vernietiging te vorderen van het ministerieel besluit van 29 november 2002 in zijn geheel, heeft volgens verwerende partij een weerslag op het belang van verzoekster. Het ministerieel besluit is immers definitief geworden, zodat de variabele subsidies die aan 26 andere culturele centra werden toegekend, evenals de evaluatie en het advies van de selectiecommissie én de verdeelsleutel tussen de centra, definitief geworden zijn. De begroting 2002 verdeelt de subsidies volledig en elke wijziging in de verdeling van de beschikbare kredieten doet afbreuk aan het definitief verworven aandeel van de begunstigde cultuurcentra. Een verhoging van het krediet heeft geen nuttig effect aangezien de verdeelsleutel definitief is. Verzoekster kan geen voordeel meer verkrijgen uit een gebeurlijke nietigverklaring.

Het antwoord van verzoekster op deze exceptie is hiervoor al weergegeven.

4. Indien de weigeringsbeslissing uit het rechtsverkeer verdwijnt ingevolge een vernietiging door de Raad van State, verplicht zulks verwerende partij om zich opnieuw uit te spreken, rekening houdend met de vernietigingsgrond, over de aanvraag van verzoekster voor de toekenning van een variabele subsidie.

Volgens verwerende partij kan verzoekster daar evenwel geen voordeel meer uit halen, omdat die nieuwe uitspraak noodzakelijk afwijzend moet zijn, nu de subsidies die zijn verleend niet werden aangevochten en dus definitief zijn geworden.

Het stond verzoekster vrij om het subsidiebesluit in zijn geheel aan te vechten, ten einde haar kansen op rechtsherstel maximaal te houden. Om redenen die de hare zijn, heeft zij gemeend dit niet te moeten doen. Door de subsidies waarmee de andere cultuurcentra werden begunstigd niet mee tot voorwerp van haar beroep te maken, zijn deze ten opzichte van verzoekster inderdaad onaantastbaar geworden. Indien de met het dictum van een eventuele nietigverklaring verbonden overwegingen uitwijzen dat de verdeelsleutel niet behoorlijk is vastgesteld of gehanteerd, kan een eventuele aanpassing van die verdeelsleutel finaal niet meer tot gevolg hebben dat aan de reeds toegekende subsidies nog iets wordt veranderd: het aandeel van de begunstigde cultuurcentra is, met de woorden van verwerende partij, “definitief verworven”.

De Raad van State valt evenwel verwerende partij niet bij dat verzoekster hierdoor volledig zonder belang is. Het volstaat vast te stellen dat de variabele subsidie door de decreetgever wordt vastgesteld op “ten minste” het in artikel 33 van het decreet aangegeven bedrag per jaar. Reeds het decreet zelf sluit bijgevolg niet uit dat bijkomende middelen toegekend kunnen worden. Door verwerende partij wordt niet aangetoond dat rechtsherstel niet kan worden verwezenlijkt, zo dit nodig blijkt, door middel van een nieuwe begrotingsbeslissing. In de laatste memorie erkent verwerende partij integendeel de mogelijkheid om “extra begrotingskredieten vrij te maken”, weze het dat zij dit “principieel” onaanvaardbaar vindt.

Weliswaar heeft de regelgeving met betrekking tot de wijze van subsidiëring vanaf 1 januari 2008 een belangrijke wijziging ondergaan. In de laatste memorie werpt verwerende partij desbetreffend nog op dat ondertussen bij decreet van 13 juli 2007 de regelgeving is gewijzigd en dat vanaf 1 januari 2008 geen aanvullende variabele subsidies meer bestaan. Dit is niet van aard om anders over het belang van verzoekster te oordelen, aangezien deze wijziging enkel voor de toekomst geldt en de decreetgever niet met terugwerkende kracht de oude subsidieregeling die in variabele subsidies voorziet heeft opgeheven. Het decreet

van 13 juli 2007 laat bijgevolg haar kansen op subsidiëring voor de periode 2002-2007 onverlet.

5. De exceptie wordt niet aangenomen.

De gegrondheid van het beroep

Standpunt van de partijen

6. In een *tweede middel* voert verzoekster de schending aan van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en het motiveringsbeginsel, omdat de bestreden beslissing geen enkele eigen motivering van de minister bevat en bijgevolg uit de beslissing niet blijkt dat de minister de zaak zelf heeft onderzocht en beoordeeld. De verwijzing naar het advies van de beoordelingscommissie volstaat niet voor verzoekster, aangezien voor een motivering door verwijzing nog steeds vereist is dat de beslissende overheid blijk geeft de zaak zelf te hebben onderzocht.

Voorts is in ieder geval de motivering van de beoordelingscommissie niet afdoende en evenmin pertinent, en is deze dus zelf niet in overeenstemming met artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 en het motiveringsbeginsel. Het advies van de beoordelingscommissie bevat immers grotendeels de toepasselijke reglementering en een verslag van de werkwijze en de doorgevoerde methode, hetgeen voor alle aanvragen geldt en louter een stijlformule is die niet geldt als afdoende motivering in feite en in rechte van het concrete dossier, alsook een document met punten en een legende ter illustratie van wat de parameters precies inhouden, zonder dat wordt uiteengezet of verduidelijkt hoe deze parameters concreet op het dossier werden toegepast en hoe de gegevens van verzoekster werden verwerkt, onderzocht en beoordeeld of waarom geen subsidie kon worden toegekend op basis van het aanvraagdossier.

Tevens is volgens verzoekster niet gemotiveerd waarom de overgangsmaatregelen in mindering worden gebracht van de variabele subsidies en evenmin de verdeling van het restbedrag onder de centra die geen overgangsmaatregelen genieten alhoewel daardoor cultuurcentra met een hogere quotering toch lagere subsidies ontvangen dan deze met een lagere quotering.

Tenslotte zou de berekeningswijze van de commissie ondeugdelijk en geen afdoende motivering zijn aangezien de commissie zelf een onderscheid maakt tussen zogenaamde objectieve kwantificeerbare parameters en deelparameters zoals het aantal bezoekers en eerder subjectieve parameters zoals diversiteit van activiteiten en deze quoteert als sterk, zwak of neutraal hetgeen verzoekster aanvaardbaar acht, maar niet dat bij het eindtotaal ook de kwantificeerbare parameters als zwak, neutraal of sterk worden gewaardeerd en niet voor hun mathematisch gewicht. Dit heeft volgens verzoekster tot gevolg dat wanneer bij hypothese een bezoekersaantal van 0 tot 30.000 als zwak werd aanzien, een cultureel centrum met een bezoekersaantal van 10.000 even sterk (of zwak) scoort als een centrum met een bezoekersaantal van 20.000, ook al zou dit laatste twee keer meer moeten scoren.

7. Volgens verwerende partij stelt verzoekster ten onrechte dat er geen eigen beoordeling door de minister is gebeurd, terwijl deze in de kennisgeving van 29 november 2002 de toepasselijke wettelijke bepalingen opsomt, de door de beoordelingscommissie gebruikte methode weergeeft en de gehanteerde gemiddelden, hij zich aansluit bij het advies en een overzicht van de beoordeling van het dossier per deelparameter bijvoegt zoals gegeven door de commissie in consensus. Deze motivering door verwijzing volstaat volgens verwerende partij, aangezien dit advies wordt bijgevallen, er geen tegenstrijdige adviezen zijn, het advies van de beoordelingscommissie betreffende de beoordeling van verzoekster in het licht van de negen parameters en de wijze van beoordeling werd bijgevoegd en die bijlagen een afdoende motivering zijn aangezien daaruit de toepasselijke wettelijke bepalingen blijken, de feitelijke gegevens, de wijze waarop de beoordeling van de parameters gebeurde, de toekenning van een weging en de berekening van een score.

In de brief van 29 november 2002 en de bijlagen werden deze gemiddelden meegedeeld en werd herhaald hoe de weging en de berekening van de score is gebeurd, te weten dat per dossier een waardeoordeel per parameter werd gegeven en dat op basis van deze waarden per categorie een gemiddelde werd berekend dat de referentiewaarde vormde voor de eventuele toekenning van een variabele subsidie. De meegedeelde tabel met de scores “sterk”, “zwak” of “neutraal” bij elke parameter en deelparameter zijn volgens verwerende partij de concrete toepassing van de parameters op het dossier, zodat verzoekster perfect weet op welke parameters zij sterk, zwak of neutraal scoort en waar deze parameters voor

staan, te meer nu de beoordelingscommissie geen doorlichting of evaluatie van de werking van het cultuurcentrum moest doen maar wel het aanvraagdossier beoordelen aan de hand van de parameters; verzoekster zou ook niet beweren dat zij ten onrechte een bepaalde beoordeling kreeg.

Waarom de overgangsmaatregel in mindering wordt gebracht blijkt volgens verwerende partij op voldoende wijze uit artikel 68 van het decreet van 13 juli 2001 dat dit uitdrukkelijk vereist, artikel en toepassing waarnaar het advies van de beoordelingscommissie uitdrukkelijk verwijst.

Ook de verdeling van het restbedrag over cultuurcentra die een variabele subsidie krijgen maar niet genieten van de overgangsmaatregel is volgens verwerende partij afdoende en uitdrukkelijk gemotiveerd. Aangezien het decreet over de besteding van dat restbedrag niets zegt, zou terecht beslist zijn dit te verdelen onder de centra die niet genieten van de overgangsmaatregel en dus niet onder de andere centra die daar wel onder vallen en aldus al een bijkomende subsidie krijgen omwille van hun categorieverlaging ten aanzien van hun situatie in 2001. Verzoekster zou ook geen belang hebben bij dit middel aangezien zij perfect wist waarom het restbedrag niet aan alle cultuurcentra werd uitgedeeld en zich hierop dus kon verweren.

Verder zou verzoekster ten onrechte stellen dat de berekeningswijze van de beoordelingscommissie ondeugdelijk en geen afdoende motivering is, te meer daar zij uitdrukkelijk stelt het aanvaardbaar te vinden te werken met parameters die gewaardeerd worden als “zwak”, “neutraal” of “sterk” terwijl niet duidelijk is waarom wordt geargumenteerd dat kwantificeerbare parameters voor hun mathematisch gewicht in aanmerking genomen moesten worden hetgeen bovendien louter een subjectieve beoordeling van verzoekster zou zijn terwijl de beoordelingswijze die zou worden gevolgd door de beoordelingscommissie en de minister vooraf voldoende kenbaar werd gemaakt.

In haar laatste memorie verwijst verwerende partij met betrekking tot dit middel enkel “naar hetgeen is geschreven in de memorie van antwoord”, hetgeen zij stelt te handhaven.

Beoordeling

8. De motivering die de wet van 29 juli 1991 oplegt, moet in de akte van de bestuurshandelingen waarop de wet van toepassing is de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Die motivering moet afdoende zijn ten einde een belanghebbende in staat te stellen terdege te oordelen of het zin heeft zich tegen de beslissing te verweren met de middelen die het recht hem ter beschikking stelt.

Verzoekster gaat er dan ook terecht van uit dat de overheid die een voor haar ongunstige beslissing neemt, haar aan de hand van de formele motieven ervan in de mogelijkheid moet stellen te vernemen op grond van welke precieze gegevens tot het nemen van de bestreden beslissing werd gekomen -*in casu*, op grond waarvan verzoeksters aanvraag tot het toekennen van een variabele subsidie binnen het raam van het decreet van 13 juli 2001 werd geweigerd- dermate dat zij in voorkomend geval de onwettigheid of de onjuistheid hiervan kan aantonen in het kader van een vordering bij de gewone of de administratieve rechter.

9. Aan de verplichting tot formele motivering kan ook voldaan worden door te verwijzen naar andere documenten die aan betrokkene medegedeeld zijn. Volgens verwerende partij is dit te dezen het geval, nu de minister het advies van de beoordelingscommissie dat hij heeft gevolgd, ook aan verzoekster heeft meegedeeld en nu reeds eerder, op 20 juni 2002, uitvoerige toelichting is verstrekt over de te volgen werkwijze door deze beoordelingscommissie.

Minstens is dan wel vereist dat die andere documenten op hun beurt afdoende gemotiveerd zijn, zodat moet worden nagegaan of de bedoelde stukken zelf voldoen aan de vereisten van de formele-motiveringsplicht.

10. Blijkens de artikelen 32 en 33, § 2, van het decreet van 13 juli 2001 kan de variabele subsidie, naast de basissubsidie, worden toegekend op basis van het geheel van de aldaar bepaalde parameters die volgens dit artikel 33, § 2, op evenwichtige wijze betrekking hebben op de drie functies van de culturele centra.

Met de richtlijnen die op 20 juni 2002 werden verstrekt aan de gemeenten over de te volgen procedure geeft de administratie van verwerende partij toelichting bij de gehanteerde parameters en de voorgenomen weging om de

gemeenten te helpen een beknopt maar relevant dossier in te dienen. Er is reeds in te lezen dat de beoordelingscommissie zal werken met quoteringen “zwak”, “neutraal” en “sterk” en hoe die quoteringen met een wegingsfactor omgezet zullen worden in een cijfer, dat het cijfer de plaats in een rangschikking bepaalt en dat wie in deze rangschikking “flink boven het gemiddelde scoort” meer zal ontvangen dan “wie iets beter dan het gemiddelde scoort”.

Vervolgens geschiedde de beoordeling -samengevat- door aan elk van de parameters een zelfde waarde “1” te geven, waarbij bepaalde parameters werden opgesplitst in subparameters, die elk een zelfde waarde kregen binnen die score 1 (2 x 0,5; 3 x 0,33 of 4 x 0,25), waarna elke subparameter per dossier beoordeeld werd als “zwak”, “neutraal” of “sterk”, waarna de corresponderende vaste score onder de toegekende waardering werd ingevuld, de scores per waarderingscategorie (“zwak”, “neutraal” of “sterk”) werden opgeteld en vermenigvuldigd met 1 (scores “zwak”), 2 (scores “neutraal”) of 3 (scores “sterk”) en waarbij de optelling van deze scores vermenigvuldigd met de wegingsfactor de eindscore vormt. Hiervan werd dan per categorie een gemiddelde bepaald waarbij enkel de aanvragers die scoren boven het gemiddelde een subsidie ontvangen. De hiervoor weergegeven tabel met de scores van verzoekster kan als illustratie dienen voor de hier beschreven werkwijze.

Deze wijze van beoordeling is niet uitdrukkelijk in het decreet van 13 juli 2001 of het uitvoeringsbesluit van 11 januari 2002 bepaald, maar vloeit enkel voort uit de brief van 20 juni 2002 van de administratie die werd hernomen in het advies van de beoordelingscommissie. Dit betekent echter niet dat de gevolgde werkwijze daarom alleen strijdig zou zijn met de hier aan de orde zijnde wet van 29 juli 1991. Verzoekster was er voldoende correct over geïnformeerd. Het doel van de formele-motiveringsplicht is in dat opzicht bereikt.

11. Wat betreft de voorafname van de bijkomende subsidies op grond van de overgangsmaatregel op de variabele subsidie is de formele-motiveringsplicht niet geschonden aangezien dit uitdrukkelijk is opgelegd in artikel 68 van het decreet van 13 juli 2001, bepaling waarnaar ook verwezen wordt.

Tevens wordt in het advies gemotiveerd waarom het restbedrag enkel wordt verdeeld onder de culturele centra die een variabele subsidie ontvangen maar niet vallen onder de overgangsmaatregel, met name dat degene die er wel

onder vallen al een bijkomende subsidie ontvangen. Verzoekster kende deze motivering en kon deze dan ook desgewenst inhoudelijk betwisten, hetgeen zij echter niet doet.

Het middel is, wat deze onderdelen betreft, niet gegrond.

12. Mét verzoekster dient echter wel te worden vastgesteld dat de formele motivering van de bestreden beslissing wat betreft haar concrete aanvraag, beperkt is tot een waardering “zwak”, “neutraal” of “sterk” van de verschillende parameters en subparameters, zonder dat in de medegedeelde tabel of brief van de minister enige verdere toelichting wordt gegeven hoe en waarom voor elke parameter tot die waardering werd gekomen, tenzij dat dit in consensus geschiedde.

Vanzelfsprekend kan die toelichting niet nader worden gevonden in de richtlijnen van 20 juni 2002, die immers aan het indienen van het dossier en de beoordeling ervan door de commissie voorafgaan. De brief van 17 december 2002 bevat overigens ook enkel algemene beschouwingen ten behoeve van alle gemeentelijke overheden over de gevolgde werkwijze en brengt geen nieuwe gegevens aan het licht over het specifieke dossier van verzoekster.

De loutere kwalificaties “zwak”, “neutraal” en “sterk” leren verzoekster in de omstandigheden van deze zaak echter niets over het waarom van die keuze. Die scores leiden uiteindelijk voor elk aanvraagdossier tot een cijfermatige waardering, op grond waarvan een gemiddelde wordt vastgesteld dat bepalend is voor de al dan niet subsidiëring van de aanvrager -wie onder het gemiddelde scoort krijgt niets- en de hoogte van de subsidies -wie “flink boven het gemiddelde” scoort ontvangt het meest. De toegekende scores zijn een verhulde loutere puntentoekenning zonder enige daarop te betrekken beschrijvende waardering die inzicht kan verschaffen over de wettigheid van het motief dat tot die score heeft geleid. Verzoekster voert terecht aan dat zij in het duister tast over de beweegredenen van de verwerende partij, wanneer het er op aan komt de abstracte parameters te relateren aan de feitelijke gegevens van haar concrete aanvraagdossier.

Overigens is verwerende partij er zelfs in de loop van de procedure voor de Raad van State niet in geslaagd enig stuk over te leggen, uitgaande van en toe te schrijven aan de beoordelingscommissie, waarin enige in woorden uitgedrukte beoordeling terug te vinden is.

Het middel is in de besproken mate gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het ministerieel besluit van 29 november 2002 houdende toekenning van subsidies aan gemeentebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de Nederlandstalige Cultuurcentra begroting 2002, programma 45.2, basisallocatie 43.04, in de mate waarin het aan de gemeente Tessenderlo de bijkomende subsidie en geen variabele subsidie toekent.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijfentwintig juni 2009, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DOMS. **D. VERBIEST.**