

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 212.827 van 28 april 2011
in de zaak A. 172.248/XIV-32.666**

In zake : de Welzijnskoepel West-Brabant
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Koen de Puydt
 kantoor houdend te 1080 Brussel
 Ninoofsesteenweg 153
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel Van Dievoet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Boomstraat 14 bus 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 april 2006 strekt tot de
nietigverklaring van de “beslissing dd. 16 februari 2006 van de Bestendige
Deputatie van de Provincieraad van Vlaams-Brabant houdende de weigering tot
het verlenen van een provinciale subsidie [...] aan de Welzijnskoepel West-Brabant
voor het project ‘Vliegende verzorgenden Regionale Dienst Gezinszorg’”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 186.964 van 9 oktober 2008 werden de debatten heropend en werd het auditoraat gelast met een aanvullend onderzoek.

Auditeur Bart Weekers heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 maart 2011.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stéphanie Taelemans, die loco advocaat Koen De Puydt verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Peter J.P. Lips, die loco advocaat Michel Van Dievoet verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest andersluidend 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. Feiten

3. 1. De verzoekende partij is een publiekrechtelijke vereniging zoals bedoeld in hoofdstuk XII van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Zij heeft als statutair doel “een

forum te verwezenlijken alwaar in collegiaal overleg en met eerbiediging van de lokale autonomie der deelgenoten de bij artikel 61 organieke wet voorziene samenwerkingsstructuren kunnen worden tot stand gebracht evenals gemeentegrensoverschrijdend overleg in de zin van artikel 62 organieke wet”, alsook “initiatieven op het vlak van welzijnswerk vorm te geven die bij decretale of andere regelgevingen al dan niet verplichtend gemeentegrensoverschrijdend dienen te worden aangepakt”. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn van Affligem, Bever, Dilbeek, Galmaarden, Gooik, Herne, Lennik, Londerzeel, Meise, Merchtem, Opwijk, Pepingen, Roosdaal en Ternat nemen aan deze vereniging deel.

3.2. Met een brief van 14 oktober 2005 dient de verzoekende partij bij de directie welzijn en huisvesting van het provinciebestuur van Vlaams-Brabant een aanvraag in om voor haar project “Vliegende verzorgenden Regionale Dienst Gezinszorg” een maximale subsidie van 24.750 euro te bekomen op grond van het provinciaal reglement betreffende de subsidiëring van vernieuwende projecten in de welzijnssector.

3.3. Op 5 december 2005 wordt de voormelde subsidieaanvraag van de verzoekende partij, samen met die van andere aanvragers voor het subsidiejaar 2006, aan de door de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant opgerichte adviescommissie “Vernieuwende Projecten” voorgelegd.

3.4. Op 24 januari 2006 verleent de voormelde adviescommissie een negatief advies over de subsidieaanvraag van de verzoekende partij.

3.5. Bij het bestreden besluit van 16 februari 2006 weigert de bestendige deputatie van de provincie Vlaams-Brabant de subsidieaanvraag van de verzoekende partij voor het project “Vliegende verzorgenden Regionale Dienst Gezinszorg”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 4 van het reglement van de provincie Vlaams-Brabant betreffende de subsidiëring van vernieuwende projecten in de welzijnssector (provinciaal reglement), van de materiële en de formele motiveringsplicht zoals opgelegd door de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 op de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de algemene beginselen ter zake en van het gelijkheids-, zorgvuldigheids-, redelijkheids- en vertrouwensbeginsel, alsook machtsafwending.

Zij betoogt, in een eerste onderdeel, dat de subsidiëring werd geweigerd omdat “het niet de prioriteit is van de provincie om hiervoor in het kader van dit reglement subsidies te verlenen”, terwijl artikel 4 van het provinciaal reglement voorziet in toekenningscriteria op basis waarvan de aanvragen dienen beoordeeld te worden en nergens in de motivering van de bestreden beslissing enige toetsing aan deze criteria terug te vinden is, zodat de verwerende partij haar eigen reglement negeert. De verwerende partij beperkt zich in casu tot de mededeling dat de adviescommissie de aanvraag grondig heeft onderzocht, maar nergens is enige neerslag van dit grondig onderzoek te vinden. Niet alleen is artikel 4 van het provinciaal reglement geschonden, maar bovendien, op flagrante wijze, het zorgvuldigheidsbeginsel, volgens welk een overheid enkel op basis van een afdoend en volledig onderzoek van het concrete geval tot haar besluit mag komen.

In een tweede onderdeel betoogt de verzoekende partij dat de zogenaamde prioriteiten in het subsidiebeleid van de provincie nergens als toekenningscriterium worden vermeld. Met de vermelding van deze prioriteiten

hanteert de overheid een toekenningscriterium dat niet in artikel 4 van het provinciaal reglement is voorzien. Aangezien dit reglement een duidelijke beschrijving omvat van de toekenningscriteria, moet zij er kunnen van uitgaan dat, indien zij aan deze voorwaarden voldoet, ook daadwerkelijk op de aangevraagde subsidie kan rekenen. Indien de overheid echter een nieuw criterium aan de beoordeling van haar dossier toevoegt, kan zij niet vertrouwen op de gedragslijn die de overheid met haar provinciaal reglement vooropstelde en schendt deze laatste het vertrouwensbeginsel.

Uit de motivering van de verwerende partij blijkt ook duidelijk dat zij het provinciaal reglement weigert toe te passen indien de organisator van deze projecten tot de publieke sector behoort. Aangezien de verwerende partij geen enkele inhoudelijke bemerking op grond van de toekenningscriteria hanteert, mag ervan worden uitgegaan dat de verzoekende partij aan deze criteria voldeed en werd zij derhalve enkel afgewezen omwille van haar publiekrechtelijk karakter, hetgeen een schending van het gelijkheidsbeginsel inhoudt.

Met het introduceren van prioriteiten wendt de verwerende partij het provinciaal reglement, dat een oogmerk van algemeen belang heeft, namelijk het subsidiëren van projecten in de welzijnssector, voor andere doeleinden aan, hetgeen machtsafwending uitmaakt.

4.2. De verwerende partij antwoordt dat uit de gegevens van de subsidieaanvraag van de verzoekende partij, het advies van de adviescommissie vernieuwende projecten en het bestreden besluit, kan vastgesteld worden dat het de bedoeling van de verzoekende partij is om de extra leden van het verzorgend personeel van de respectievelijke OCMW's flexibel in te zetten op het grondgebied van de verschillende OCMW-partners, om aldus tussen 7u en 22u hulp te verlenen. Van de vooropgestelde wervingskost van 227.586,92 euro, vertegenwoordigen de personeelskosten van 213.336,92 euro de grootste uitgave. Aangezien de verzoekende partij slechts over eigen inkomsten van 188.909,57 euro beschikt, verzoekt zij de verwerende partij om een subsidie voor het maximale bedrag van

24.750 euro toe te kennen. De aangevraagde subsidie dient ontegensprekelijk om de personeelskosten te voldoen. In de antwoordbrief van de verzoekende partij op de weigeringsbeslissing, geeft zij trouwens zelf toe dat de subsidie ter financiering van de personeelskosten dient. Het feit dat de verzoekende partij tot de publieke sector behoort, is geen weigeringsgrond. Overeenkomstig artikel 4, punt 8 van het provinciaal reglement dient een vereniging evenwel zelfbedruipend te zijn om haar personeelskosten te kunnen voldoen. De samenwerkende OCMW's beschikken over voldoende financiële middelen en mogelijkheden om hun werking uit te breiden. Het kan niet de taak van de provincie zijn om de uitbreiding van deze diensten te financieren.

4.3. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij nog toe dat in de nota van de adviescommissie met betrekking tot haar project met geen woord over punt 8 van artikel 4 van het provinciaal reglement wordt gerept en dat de motivering niet het resultaat is van een toetsing van één van de tien criteria, voorzien in artikel 4 van het voormelde reglement. De verwerende partij stelt in haar memorie dat de motivering zoals vermeld in de bestreden beslissing “in die zin” moet worden geïnterpreteerd en geeft daarmee aan dat de echte weigeringsgrond niet in de bestreden beslissing is vermeld, hetgeen in strijd is met de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 op de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Voor zover de Raad van State per impossibile toch van mening zou zijn dat de aanvraag aan artikel 4, punt 8, van het provinciaal reglement werd getoetst, merkt de verzoekende partij op dat de aanvraag niet op grond van deze bepaling kan geweigerd worden, aangezien nergens in het aanvraagdossier te lezen staat dat de subsidies zouden aangewend worden om de personeelskosten te dekken. In tegendeel wordt op pagina 7 van de subsidieaanvraag louter een overzicht gegeven van de inkomsten en uitgaven die voor het eerste werkingsjaar zijn voorzien, en dit zonder verdere toelichting, die ook niet werd gevraagd. In haar schrijven van 20 maart 2006 werd duidelijk aangegeven dat de subsidie wordt aangevraagd ter ondersteuning van de uitbouw van de dienst. Er wordt duidelijk in

aangegeven dat de OCMW's de personeelskosten zullen dragen en dat zij met haar aanvraag hulp zoekt om de werkingskosten te financieren, een duidelijk onderscheiden uitgavenpost.

4.4. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat de verwerende partij haar weigeringsbeslissing effectief “boogde” op artikel 4, punt 8 van het provinciaal reglement en dat de auditeur hierom terecht vaststelt dat nergens maar de minste verwijzing naar deze bepaling of het voorwerp ervan is opgenomen.

Beoordeling

4.5. Overeenkomstig de in het middel aangevoerde wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moeten de bestuurshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Deze motivering moet afdoende zijn.

4.6. Luidens het toentertijd geldende artikel 4 van het provinciaal reglement van 16 april 2002 van de provincie Vlaams-Brabant betreffende de subsidiëring van vernieuwende projecten in de welzijnssector dient een project op basis van de volgende criteria te worden beoordeeld:

- “1. vernieuwend zijn voor de sector in het algemeen of voor specifiek de Vlaams-Brabantse situatie, projecten of inzichten kunnen reeds elders uitgevoerd zijn, maar met aanpassing aan de eigen sectorale of regionale Vlaams-Brabantse situatie uitgetoetst worden;
2. gericht zijn op kwetsbare groepen in de provincie Vlaams-Brabant;
3. een duidelijke meerwaarde hebben voor die kwetsbare groepen;
4. tegemoetkomen aan reële behoeften in de welzijnssectoren;
5. bij voorkeur integraal werken op meerdere aspecten van de achterstelling en daartoe werken aan diverse aspecten van onder meer opleiding, onderwijs en vorming, huisvesting, tewerkstelling, gezondheidszorg, welzijnszorg, mobiliteit en integratie;
6. het louter lokaal belang overstijgen door een voorbeeldfunctie uit te oefenen voor de sector en voor de provincie. Daartoe moeten ze worden afgerond met een rapport met besluiten en aanbevelingen;

7. een duurzaam karakter beogen, d.w.z. implementeerbaar zijn in de sector of in de eigen werking, ofwel in aanmerking komen voor reguliere subsidiëring;
8. de financiering moet duidelijk gescheiden blijven van de reguliere werking van de organisaties. Personeelskosten bijvoorbeeld die vallen onder reguliere subsidiëring komen niet in aanmerking voor subsidiëring;
9. omringd zijn met de nodige deskundigheid zodat ze steeds optimaal kunnen worden opgevolgd en bijgestuurd;
10. doelstellingen, doelgroepen, begroting, werkwijze, timing, fasering en evaluatie moeten duidelijk omschreven en gemotiveerd worden.”.

Artikel 9, eerste lid, van het voormelde provinciaal reglement bepaalt dat de bestendige deputatie elke aanvraag aan de toepassingsvoorwaarden van het reglement toetst. Artikel 5 van dit provinciaal reglement bepaalt dat er geen wegingcoëfficiënt aan de verschillende criteria is verbonden.

4.6. De bestreden beslissing is als volgt gemotiveerd:

“De ingediende subsidieaanvraag werd grondig onderzocht door de adviescommissie vernieuwende projecten en werd negatief geadviseerd. De commissie is van oordeel dat de subsidieaanvrager dit project financieel zelf moet kunnen waarmaken gezien het een samenwerkingsverband is van OCMW's. Het is niet de prioriteit van de provincie om hiervoor in het kader van dit reglement subsidies te verlenen.”.

4.7. Uit het voormelde citaat blijkt geen afdoende motivering op grond van de in artikel 4 van het toepasselijk provinciaal reglement vermelde criteria. De overweging dat de verzoekende partij het kwestieuze project “financieel zelf moet kunnen waarmaken gezien het een samenwerkingsverband is van OCMW's” en dat “het niet de prioriteit (is) van de provincie om hiervoor in het kader van dit reglement subsidies te verlenen”, houdt geenszins een afdoend weigeringsmotief op grond van het criterium vermeld onder punt 8 van artikel 4 van het provinciaal reglement in, zoals de verwerende partij in haar memorie van antwoord aanvoert. Niet alleen wordt deze laatste bepaling nergens in het bestreden besluit of in het advies waarnaar het verwijst, vermeld, bovendien blijkt uit de aangehaalde motieven geenszins dat de financiering van het kwestieuze project niet duidelijk van de reguliere werking van de verzoekende partij gescheiden blijft, zoals door de voormelde bepaling wordt vereist.

4.8. De motieven die de verwerende partij a posteriori in haar memorie van antwoord verstrekt, kunnen aan het voormelde formele motiveringsgebrek niet verhelpen, daar de motivering uit de bestreden beslissing zelf moet blijken. Dit laatste geldt evident evenzeer voor haar verwijzing naar een antwoordbrief die de verzoekende partij na het nemen van de bestreden beslissing heeft geschreven.

Gelet op wat voorafgaat, schendt de bestreden beslissing de formele motiveringsplicht.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de “beslissing dd. 16 februari 2006 van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Vlaams-Brabant houdende de weigering tot het verlenen van een provinciale subsidie [...] aan de Welzijnskoepel West-Brabant voor het project ‘Vliegende verzorgenden Regionale Dienst Gezinszorg’”.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 april 2011,
door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

André Beirlaen,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Christophe Verhaert,	griffier.
De griffier	De voorzitter

Christophe Verhaert

André Beirlaen