

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 229.172 van 17 november 2014
in de zaak A. 201.579/IX-8077**

In zake: de STAD LOKEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Godfried De Smedt
kantoor houdend te 9160 Lokeren
Roomstraat 40
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 augustus 2011, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 17 juni 2011 ‘tot herstel 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 het werd vernietigd bij de arresten nummers 194.655 tot 194.666 van de Raad van State van 29 juni 2009’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 225.090 van 14 oktober 2013 is het debat heropend.

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 november 2014.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stephanie Cappaert, die *loco* advocaat Godfried De Smedt verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft 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. Achtergrond en toepasselijke regelgeving

3.1. Het decreet van 13 juli 2001 ‘houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid’ biedt 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 een openbare bibliotheek. Relevant *in casu* is de subsidiëring van de cultuurcentra.

Voor zover een gemeente daarvoor in aanmerking komt voor subsidiëring, wordt een onderscheid gemaakt tussen een basissubsidie en een variabele subsidie. De forfaitaire basissubsidie wordt bepaald door de categorie (A, B of C) waartoe de gemeente behoort en wordt vastgesteld op grond van een aantal objectieve criteria. Ze kan worden aangevuld met een variabele werkingsubsidie, die berekend wordt op basis van negen parameters, bepaald in artikel 33, § 2, van het decreet van 13 juli 2001.

De Vlaamse Regering wordt opgedragen om de procedure uit te werken waaraan een cultuurcentrum moet voldoen om aanspraak te maken op de bedoelde aanvullende variabele subsidie “en richt een beoordelingscommissie op” (artikel 33, § 4, van het decreet).

Artikel 68 van het decreet, een overgangsbepaling, bepaalt dat gemeenten met een cultuurcentrum erkend op basis van het vroegere 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.

3.2. Het decreet van 13 juli 2001 is 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’.

Van de beoordelingscommissie wordt gewag gemaakt in artikel 37 van het uitvoeringsbesluit:

“§ 1. Een gemeente kan een variabele subsidie aanvragen vóór 1 september 2002. De volgende aanvragen kunnen worden ingediend tussen 1 juni

2007 en 31 augustus 2007 en vanaf dan telkens om de zes jaar. De aanvraag bevat de gegevens, bepaald in artikel 33, § 2, van het decreet, gebaseerd op de werking van de twee laatste kalenderjaren die voorafgaan aan het jaar waarin de aanvraag wordt ingediend.

§ 2. De administratie doet aan de minister een gemotiveerd voorstel van variabele subsidie voor de cultuurcentra, nadat de beoordelingscommissie bepaald in artikel 33, § 4, van het decreet, werd gehoord.

§ 3. De minister beslist vóór 1 december van het jaar waarin de aanvraag gebeurde. Indien binnen deze termijn geen beslissing aan het college is verstuurd, wordt de minister geacht de subsidieaanvraag te aanvaarden.

§ 4. De variabele subsidie loopt tot en met het eerste jaar van een nieuwe gemeentelijke legislatuur.”

3.3. De stad Lokeren, die beschikt over een erkend cultureel centrum ingedeeld in de plus-I categorie van het decreet van 24 juli 1991, dient, 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 B, 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 worden aldus 49 dossiers ingediend.

3.4. 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 variabele subsidie. Aangezien de geïndexeerde basissubsidie die aan de stad Lokeren wordt toegekend hoger is dan de subsidie die zij ontving in 2001, geniet zij evenmin de bijkomende subsidie als bedoeld in de overgangsmaatregel van voormeld artikel 68.

3.5. 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. Dat besluit herneemt de volledige lijst rechthebbenden.

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:

“Naar aanleiding van het door u ingediende aanvraagdossier voor variabele subsidie kunnen wij 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 aan de minister 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 aan de minister 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 ons dan ook u te moeten meedelen dat de beoordelingscommissie aan de minister geadviseerd heeft het cultuurcentrum in uw gemeente niet in aanmerking te nemen voor variabele subsidie.

Dit advies werd door de minister 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.”

Bij de brief gaan volgens verzoekster twee bijlagen: de eerste is een ‘toelichting variabele subsidie’ die een woordelijke weergave blijkt te zijn van een gedeelte van het advies van de beoordelingscommissie, te weten de passages waarin zij de parameters vermeldt en waarin zij de “toekenning van een weging en berekening van de score” toelicht, de tweede is een tabel met de per

parameter behaalde score ‘zwak’, ‘neutraal’ of ‘sterk’ en een gewogen totaal van 17,81.

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

3.6. Op 31 januari 2003 dient verzoekster bij de Raad van State een beroep in tot nietigverklaring van “een besluit van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken, aan verzoekster ter kennis gebracht per gewone brief van 29 november 2002”, waarbij haar aanvraag tot toekenning van een variabele subsidie wordt verworpen.

3.7. 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.

De procedure van artikel 37 van het uitvoeringsbesluit van 11 januari 2002 wordt bij besluit van 7 december 2007 vervangen door een nieuwe procedure, die geen melding meer maakt van de beoordelingscommissie.

3.8. Bij arrest nr. 194.656 van 25 juni 2009 vernietigt de Raad van State “de uit 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, blijken de weigering om aan de stad Lokeren een variabele subsidie toe te kennen”.

3.9. Met het thans bestreden besluit wordt het voormeld ministerieel besluit van 29 november 2002 hersteld voor wat betreft:

- 1° de toekenning van subsidies voor het begrotingsjaar 2002 voor de cultuurcentra aan de gemeentebesturen Beringen, Bilzen, Bornem, Heist-op-den-Berg, Sint-Truiden en Tessenderlo, en
- 2° het niet toekennen van subsidies voor de cultuurcentra aan de gemeentebesturen Aalst, Asse, Grimbergen, Lokeren, Roeselare en Sint-Niklaas.

Aan verzoekster wordt opnieuw de variabele subsidie geweigerd.

Hiertoe overweegt de minister wat volgt:

“Overwegende dat de Raad van State bij arresten nr. 194.656, [...] van 25 juni 2009 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 vernietigd heeft in de mate het geen variabele subsidie toekent aan Lokeren, [...];

Overwegende dat de Raad van State in de arresten [...] van 25 juni 2009 van oordeel is dat de formele motivering van de bestreden beslissing, wat betreft de concrete aanvraag van [...], Lokeren, [...], beperkt is tot een waardering ‘zwak’, ‘neutraal’ of ‘sterk’ van de verschillende parameters en subparameters, zonder dat enige verdere toelichting wordt gegeven hoe en waarom voor elke parameter tot die waardering werd gekomen, tenzij dat dit in consensus geschiedde;

[...]

Overwegende dat de vernietiging in alle arresten was gebaseerd op een gebrek in de motivering dat door middel van dit besluit wordt hersteld;

Overwegende dat de toekenning van de variabele subsidie is gebaseerd op de inspanningen die een gemeente en het cultuurcentrum hebben gedaan in het recente verleden, zijnde de twee laatste jaren voorafgaand aan het indienen van de aanvraag. Binnen elke categorie waarin een cultuurcentrum is ingeschaald worden die inspanningen met elkaar vergeleken op basis van de parameters die in het decreet zijn bepaald. Gemeenten en cultuurcentra die binnen hun categorie voor het geheel beter scoren dan het gemiddelde komen in aanmerking voor een variabele subsidie. De beoordeling van de aanvraagdossiers gebeurde per categorie. Aan elke parameter werd een gelijk gewicht toegekend.

Per parameter werd een quotering sterk, zwak en neutraal toegekend. Elke score ‘zwak’ wordt vermenigvuldigd met 1, elke score ‘neutraal’ met 2 en elke score ‘sterk’ met 3. De som levert een globaal cijfer op per cultuurcentrum. Het gemiddelde per categorie (A, B, C) brengt ons bij een finale rangschikking. Enkel de centra die boven het gemiddelde scoren krijgen een variabele subsidie; wie eronder valt krijgt geen subsidie. Wie dus in

deze rangschikking flink boven het gemiddelde scoort zal meer ontvangen dan wie net iets beter dan het gemiddelde scoort.

De berekening van deze subsidie gebeurt door de verhouding te nemen van de totaalscore boven het gemiddelde van alle cultuurcentra (per categorie A, B of C) t.o.v. de individuele score per cultuurcentrum boven dit gemiddelde en deze verhouding (uitgedrukt in een percentage) bepaalt het aandeel dat dit centrum krijgt van de te verdelen subsidie. Voor categorie A, B en C was hiervoor een som beschikbaar van telkens 850.000 euro per categorie.

Overwegende dat het gemiddelde voor cultuurcentra van categorie A 19,46 bedraagt, voor cultuurcentra van categorie B 19,19 bedraagt en voor cultuurcentra van categorie C 18,46 bedraagt;

Overwegende dat de cultuurcentra van Lokeren, [...] geen variabele subsidie ontvangen omdat ze onder het gemiddelde scoren van hun categorie op basis van de motivering die is opgenomen in de bijlagen 1 tot en met 6, die bij dit besluit zijn gevoegd;

[...]

Overwegende dat na de toekenning van de variabele subsidies en de afhouding van de bedragen met toepassing van artikel 68 van het decreet Lokaal Cultuurbeleid er nog een restbedrag wordt verdeeld aan de cultuurcentra die in aanmerking komen voor een variabele subsidie maar die niet genieten van de overgangsmaatregel.

Immers de subsidie voor deze laatste cultuurcentra wordt op basis van artikel 68 beperkt tot de subsidie die ze ontvingen voor het werkjaar 2001.”

In bijlage 1 bij het besluit volgt nader en specifiek per parameter de motivering voor het cultuurcentrum van verzoekster.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Een eerste middel is geput uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van het gezag van gewijsde van arrest nr. 194.656 van de Raad van State van 25 juni 2009.

4.2.1. In een *eerste middelonderdeel* klaagt verzoekster aan dat zij wel bijlage 1, maar niet de overige bijlagen van het bestreden besluit heeft ontvangen. De bijlagen 2 tot 12 waren niet toegevoegd noch zijn ze op enige andere wijze aan verzoekster ter kennis gebracht. Bij een motivering door verwijzing naar diverse bijlagen moeten volgens verzoekster evenwel al deze bijlagen zelf bij de beslissing worden gevoegd, zo niet is het voor haar onmogelijk om na te gaan op basis van welke motivering aan bepaalde cultuurcentra wél en aan andere geen variabele subsidie werd toegekend. Dit geldt des te meer omdat in bijlage 1 diverse malen uitdrukkelijk wordt verwezen naar de beoordeling van de andere cultuurcentra van categorie B.

4.2.2. In de memorie van wederantwoord stelt verzoekster vast, na inzage van het administratief dossier, dat niet het gemiddelde is genomen van de in haar categorie na de vorige procedure nog overgebleven aanvragers maar wel van alle oorspronkelijk betrokken aanvragen. Zij wijst erop dat de niet-mededeling van de motivering van álle aanvraagdossiers binnen categorie B, het haar onmogelijk maakt om de motivering in het eigen dossier volledig te toetsen op haar feitelijke en juridische correctheid en op de feitelijke en juridische samenhang van en de rechtlijnigheid tussen de diverse beoordelingen. Met de mededeling in het administratief dossier van slechts een gedeelte van de motiveringen en van de puntentellingen, namelijk enkel van die steden en gemeenten uit haar categorie die een vernietigingsprocedure hadden ingesteld tegen het initiële besluit van 29 november 2002 – Bornem, Sint-Truiden en Lokeren – hoeft zij geen vrede te nemen. De verwerende partij diende bij haar bestreden beslissing alle beoordelingen te voegen die zij in aanmerking heeft genomen voor het berekenen van het gemiddelde teneinde verzoekster toe te laten de feitelijke juistheid van dit gemiddelde en de feitelijke en juridische correctheid van de beoordelingen te controleren.

4.3. Het *tweede middelonderdeel* is reeds verworpen bij arrest nr. 225.090 van 14 oktober 2013.

4.4.1. In het *derde middelonderdeel* noemt verzoekster diverse motieven die zijn opgenomen in bijlage 1 “feitelijk en juridisch onjuist”:

“Zo stelt verweerster ten onrechte dat de door verzoekende partij aangevoerde mix van promotiemiddelen vooral zou steunen op de gezamenlijke streekpromotie van Accenten terwijl dit geenszins blijkt uit het aanvraagdossier. Integendeel kan op basis van het dossier enkel geconcludeerd worden dat verzoekende partij een waaier aan promotiekanalen heeft aanbeoord. De motivering van verwerende is op dit punt onverenigbaar met de stukken van het dossier.

Daarenboven krijgt verzoekende partij voor de subparameter 2.d de score zwak omdat het bereik van mensen buiten Lokeren eerder minimaal zou te noemen zijn terwijl deze beoordeling geenszins tot de parameters behoort zoals voorzien in artikel 33 § 2 van het Decreet van 13 juli 2001 en er ook niet werd gepeild naar dit bereik en verzoekende partij hieromtrent dan ook geen gedetailleerde informatie heeft verstrekt.

De beoordeling van parameter 3 is juridisch niet correct. Bij de beoordeling geeft verwerende partij een quoterings ‘sterk’ aan de centra die zich rond ‘beeldende kunst’ profileren terwijl dit criterium in geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling beschreven staat. Dit criterium is [...] post factum en op volstrekt willekeurige basis toegevoegd aan de motivering.

Bij de beoordeling van parameter 6.b wordt aan verzoekende partij de score ‘zwak’ gegeven en dit terwijl verzoekende partij in haar aanvraagdossier diverse initiatieven heeft opgesomd die werden genomen naar moeilijk bereikbare groepen toe. Door verwerende partij wordt op geen enkele wijze verduidelijkt waarom met deze initiatieven geen rekening werd gehouden.”

4.4.2. In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster hier nog het volgende aan toe:

“III.7 De motivering onder parameter 2d. (waarvoor aan verzoekende partij de score zwak werd gegeven) als opgenomen in bijlage 1: ‘Hoe werd de promotie gevoerd? Hoe creatief werd met dat budget of andere promotiemogelijkheden omgesprongen?’ is onjuist want in strijd met toelichting die als bijlage bij de brief van 20 juni 2002 werd gevoegd.

Uit de beoordeling door verwerende partij blijkt dat er weliswaar gebruik wordt gemaakt van een mix aan promotiemiddelen maar deze vooral steunen op de gezamenlijke streekpromotie via Accenten. Nochtans blijkt uit het ingediende dossier dat verzoekende partij niet minder negen promotiekanalen had vermeld waar de streekpromotie via Accenten er één is.

Deze parameter peilt daarenboven naar een ‘subjectief onderdeel’ die toelaat creativiteit te valoriseren. Het gaat dus om ‘de wijze waarop’ en niet om de ‘quantiteit’. De toevoeging van de laatste zin nl. ‘Bovendien is het bereik van mensen buiten Lokeren eerder minimaal te noemen.’ is een

quantitatieve beoordeling en kan dus geen deel uitmaken van de motivering van dit onderdeel temeer dit reeds werd beoordeeld in parameter 1b. Uit het geheel van de beoordeling van parameter 2d. blijkt echter dat deze niet-relevante toevoeging er precies is aan toegevoegd om de score zwak te verantwoorden nu op basis van de rest van de motivering een andere conclusie moet worden getrokken.

De mix aan promotiemiddelen waarvan sprake in de rest van de motivering is immers ook terug te vinden bij de twee andere cultuurcentra uit dezelfde categorie (Bornem en St. Truiden) en waarvoor verwerende partij een score 'sterk' toekende.

Zo krijgt Bornem een score 'sterk' krijgt omdat er 'gebruik wordt gemaakt van een goede mix aan promotiemiddelen...' en St. Truiden krijgt een score 'sterk' omdat er 'gebruik gemaakt wordt van een zeer ruime mix aan promotiemiddelen...'.

In het geval van Bornem en St. Truiden wordt hier verder aan toegevoegd dat zij die middelen efficiënt inzetten de ene met een ruimer bereik voor gevolg, de andere om een hinterland te informeren.

Waarom verwerende partij dan met geen woord rept over de efficiënte inzet van een uniek product als Accenten in het geval van verzoekende partij valt niet te begrijpen.

Na vergelijking van de motivering voor Bornem en St. Truiden die beiden op dit onderdeel 'sterk' scoren met de motivering voor verzoekende partij valt niet begrijpen waarom deze laatste met eenzelfde mix aan promotiemiddelen zondermeer een score 'zwak' krijgt toebedeeld.

Deze motivering schendt niet alleen het motiveringsbeginsel maar ook het gelijkheidsbeginsel.

III.8 De motivering onder parameter 3 als opgenomen bijlage 1: '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.'

Voor deze parameter wordt één globale quoterings 'zwak' 'neutraal' of 'sterk' gegeven op basis van de opgegeven beschrijving.

De motivering die thans voor deze parameter wordt gegeven is compleet nieuw en komt niet overeen met hetgeen aanvankelijk aan de steden en gemeenten werd meegedeeld.

Verwerende partij gaat post factum een onderscheid maken tussen diverse kunsten en disciplines zonder dat dit op enige objectieve wijze wordt verantwoord, laat staan dat dit, voorafgaand aan de aanvraag, ooit zou zijn meegedeeld, quod non.

In haar aanvraagdossier heeft verzoekende partij de disciplines weergegeven waarrond zij zich heeft geprofileerd heeft (nl. theatervoorstellingen voor gans de familie, wereldmuziek, hedendaagse dans).

Nu blijkt plots dat een profilering rond 'beeldende kunst' een score sterk krijgt terwijl hiervan geen sprake was in de toelichting variabele subsidie 2002 gevoegd bij de brief van 20 juni 2002 waarin enkel gevraagd werd om aan te tonen of er zekere profilering binnen een bepaalde discipline was.

Met deze toelichting werd ten aanzien van de aanvragers het vertrouwen gewekt dat alle disciplines op dezelfde wijze zouden worden beoordeeld zonder voorkeur voor welbepaalde disciplines.

Post factum blijkt nu dat de centra die zich rond beeldende kunst profileren een score sterk hebben gekregen omdat een dergelijke werking ‘moet worden aangemoedigd’.

Dit is compleet arbitrair en in strijd met de regels inzake behoorlijk bestuur en met het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel (cfr. infra).

Verwerende partij is daarenboven compleet willekeurig opgetreden door arbitrair een profilering rond beeldende kunst als sterk in te schatten en bijvoorbeeld een profilering rond theatervoorstellingen voor de ganse familie als zwak, zonder dit aan de hand van objectieve gegevens te verantwoorden.

Verzoekende partij stelt zich de vraag waar verwerende partij de autoriteit vandaan haalt om beeldende kunst zonder meer een hogere artistieke of andere waarde toe te kennen dan theatervoorstellingen?

III.9 Volgens verwerende partij krijgen de centra die voornamelijk ‘mainstream’ programmeren de score zwak terwijl de centra die mainstream aanvullen met meer vernieuwende initiatieven de score neutraal krijgen.

Verzoekende partij krijgt voor parameter 3 een score zwak omdat de programmatie niet origineel zou te noemen zijn en eerder als klassiek en bekende wegen bewandelend zou kunnen omschreven worden. In het dossier zijn, aldus nog verwerende partij, ook geen programma elementen terug te vinden die duiden op een programmatie van vernieuwende initiatieven met een zeker risico.

De concrete motivering voor verzoekende partij beperkt zich tot 4 regels in 2 zinnen. Verzoekende partij krijgt de score ‘zwak’ omdat zij volgens verwerende partij ‘mainstream’ (??) zou programmeren.

Vergelijking met Bornem en Sint-Truiden uit dezelfde categorie leert dat Bornem een score ‘neutraal’ krijgt omdat uit het ingediende dossier blijkt dat de programmatie als gemiddeld voor cultuurcentra voor de B categorie kan omschreven worden en te weinig impulsen aan vernieuwing of voor vernieuwende kunstuitingen en methodieken geeft om een hogere score te verantwoorden. St. Truiden krijgt eveneens een score ‘neutraal’ omdat de programmatie als gewoon en als gemiddeld voor een centrum van de B categorie kan bestempeld worden.

Waarom een als ‘klassiek’ bestempelde programmatie anders, t.t.z. minder sterk moet worden beoordeeld als een programmatie die ‘gewoon’ of ‘gemiddeld’ wordt genoemd, wordt niet verduidelijkt en wijst opnieuw op het volkomen arbitrair karakter van de beslissing en de schending van het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel.

Dat verwerende partij in haar memorie nu durft beweren dat familievoorstellingen an sich getuigen van een klassieke programmatie, terwijl een profilering rond beeldende kunst zonder meer als ‘sterk’ (en dus 3 volle punten waard) moet gekwalificeerd worden staat haaks op alle inzichten die door het beleid sinds de jaren tachtig dienaangaande zijn verspreid.

De competenties van de beoordelingscommissie indachtig is het weinig waarschijnlijk dat zij dergelijk uitgangspunt zou genomen hebben bij de beoordeling van deze parameter.

III.10 De motivering onder parameter 6b als opgenomen in bijlage 1: ‘Het geheel aan initiatieven voor de doelgroepen krijgt een globale beoordeling zwak, neutraal of sterk op basis van de opgegeven omschrijving.’

Verwerende partij stelt in haar memorie dat de bestreden beslissing wel degelijk erkent dat er initiatieven zijn genomen doch deze zouden ontoereikend zijn in het licht van de prestaties van de overige cultuurcentra. (dus meer dan één...)

Verzoekende partij kan op basis van de beslissing noch van de bijlage controleren welke de prestaties zijn die de overige cultuurcentra in hun dossier hebben opgenomen en op basis waarvan verwerende partij tot een vergelijking/quoting is kunnen komen. (cfr. supra omtrent de schending van de motiveringsplicht)

Van de cultuurcentra die zijn ingeschaald in de categorie B en die een variabele subsidie hebben ontvangen is niet geweten hoeveel en welke initiatieven, op basis waarvan een score (zwak, neutraal of sterk) werd toegekend, zijn genomen.

Nochtans blijkt uit de bestreden beslissing dat deze vergelijking met de andere cultuurcentra bepalend is geweest voor de beoordeling van deze parameter.

Voor dit aspect van de werking krijgt verzoekende partij een score zwak omdat volgens de beslissing: ‘in vergelijking met de andere centra van haar categorie B, Lokeren zwak scoort. Uit het ingediende dossier blijkt er immers een vrij beperkte werking naar diverse doelgroepen te zijn. Buiten de eerder genoemde werking omtrent allochtonen is er een beperkte werking die zich beperkt tot voornamelijk senioren en jongeren: doelgroepen die in elke werking thuishoren.’

Sint-Truiden kreeg eenzelfde score dan verzoekende partij terwijl uit de motivering voor Sint-Truiden blijkt dat ‘geen enkel gegeven terug te vinden was over de inspanningen in de beide referentie jaren’ ! Met deze gradatie wordt dus gewoon geen rekening gehouden.

Het is duidelijk dat ook deze score in hoofdte van verzoekende partij volledig arbitrair is en op geen enkel objectief gegeven is gesteund.

In de motivering die bij de beslissing van Sint-Truiden is gevoegd, is bij parameter 6b daarenboven sprake over het feit dat er nauwelijks informatie wordt gegeven over de ‘intenties’ terzake, waarmee verwerende partij te kennen geeft dat de aanvraagdossiers ook informatie mocht bevatten omtrent toekomstige initiatieven voor bepaalde doelgroepen terwijl zij nochtans in haar schrijven dd. uitdrukkelijk te kennen had gegeven dat de aanvraagdossiers enkel gegevens mocht bevatten die gebaseerd waren op de werking van de laatste twee kalenderjaren die voorafgaan aan het jaar waarin de aanvraag wordt ingediend.

Ook dit getuigt van een gebrek aan objectieve benadering van de dossiers en heeft een schijn van willekeur.

Verzoekende partij heeft daarenboven redenen om aan te nemen dat deze score berust op een materiële misslag en dat de beoordelingscommissie

destijds nooit de bedoeling heeft gehad om verzoekende partij een score zwak toe te kennen.

Eenzijds is dergelijke score volstrekt niet in overeenstemming te brengen met de score uit 6a. waar verzoekende partij ‘sterk’ krijgt en anderzijds is de verwevenheid tussen parameter 6a. (ondersteuning gemeenschapsleven) en parameter 6b. (initiatieven voor doelgroepen) zo groot dat een extreme afwijking van deze beide parameters in één dossier (van zwak naar sterk) onverklaarbaar is.

Bij nazicht van alle bijlagen die verwerende partij bij het administratief dossier heeft gevoegd blijkt trouwens dat slechts uitzonderlijk 6b. een andere score krijgt dan 6a. en in geen enkele bijlage is er sprake van een decalage tussen 6a. en 6b. van ‘zwak’ naar ‘sterk’, tenzij dan voor verzoekende partij.

Bij het samenlezen van de bijlagen komt men bovendien tot de verrassende vaststelling dat in het geval van verzoekende partij, men de werking naar senioren en jongeren toe minimaliseert en banaliseert (‘dit hoort in elke werking thuis’ is de uitleg die wordt gegeven met ‘zwak’ als uitkomst).

Senioren en jongeren worden met andere woorden door verwerende partij niet als een doelgroep aanzien terwijl hiervoor geen enkel objectief gegeven voorhanden is.

Daarenboven wordt diezelfde werking naar jongeren en senioren toe zonder meer als ‘sterk’ beoordeeld in het geval van Bilzen, waar verwerende partij stelt: ‘Voor dit aspect van de werking krijgt cc Bilzen een score sterk omdat er naast een eigen aanbod voor jongeren, armen en gehandicapten er veel aandacht besteed wordt aan de doelgroep van de senioren.’!!

Dit getuigt van complete willekeur in hoofde van verwerende partij en houdt een manifeste schending in van de regels inzake behoorlijk bestuur. (cfr. infra)

Maar zelfs indien men deze beoordeling bewust heeft gemaakt dan blijft de argumentatie van verwerende partij volstrekt ontoereikend, verstrikt als ze zit in de cirkelredenering.

Verzoekende partij krijgt een score zwak omdat ...verzoekende partij zwak scoort in vergelijking met de andere centra van haar categorie B. Enkel de bijlagen van Bornem en St. Truiden uit de categorie B zijn toegevoegd aan het administratief dossier.

St. Truiden krijgt zwak omdat geen enkele informatie wordt gegeven, Bornem krijgt sterk omdat zij op alle bijzondere doelgroepen inspelen. Lokeren krijgt dus ‘zwak’ omdat zij o.m. inspelen op senioren en jongeren en omdat zij focust op de allochtonen als bijzondere doelgroep.

Dat verwerende partij dit aanziet als ontoereikend kan de toekenning ‘zwak’ niet verantwoorden (zie dossier Bilzen) en moet – aangezien men uitdrukkelijk vergelijkt met andere dossiers van categorie B en gelet op de motivering – objectief als een verkeerde kwalificatie worden aanzien.”

Beoordeling

a. eerste middelonderdeel

5.1. Het door verzoekster bestreden besluit weigert haar variabele subsidies. Enkel die weigering wijzigt – juist: belemmert de verhoopte wijziging van – haar rechtstoestand. Verzoekster diende door de verwerende partij dan ook op de hoogte te worden gebracht, wat de naleving van de formelemotiveringsplicht betreft, van de motieven die het bestuur tot die weigering hebben gebracht. Die motivering kan verzoekster terugvinden in bijlage 1. De wet van 29 juli 1991 vereist evenwel niet dat aan verzoekster ook de formele motieven van de begunstiging of de afwijzing van andere aanvragers moeten worden meegedeeld.

Dat verzoekster misschien ter ondersteuning van haar grieven ook de andere bijlagen zou willen gebruiken mag waar zijn, maar dat geldt wellicht voor alle gegevens die samen het administratief dossier vormen en de materiële motivering uitmaken. Dat betekent echter niet dat die gegevens ingevolge de formelemotiveringsplicht ter kennis van verzoekster gebracht moesten worden. Nog anders gesteld: de overige bijlagen, die telkens de formele motivering zijn voor wat het in die bijlage besproken cultuurcentrum betreft, zijn uit oogpunt van verzoekster onderdeel van de haar betreffende materiële motivering. Toegespitst op bijvoorbeeld het gemiddelde: verzoekster krijgt voor bepaalde (sub)parameters een score ‘zwak’ omdat zij onder het gemiddelde presteert; dat is een formeel motief dat in rechte ten aanzien van verzoekster de beslissing draagt, de vraag of dit gemiddelde juist is berekend vereist kennis van de cijfers van de andere aanvragers maar dat is niet meer zaak van formele, maar van materiële juistheid van het motief.

Er kan dan ook geen schending van de formelemotiveringsplicht worden aangenomen.

5.2. Het eerste middelonderdeel, in zoverre het van de tegenovergestelde opvatting uitgaat, faalt naar recht.

5.3.1. In de memorie van wederantwoord, stelt verzoekster dat de controle van de – thans: materiële – motieven haar en dus ook de Raad van State niet wordt gegund indien niet alle daartoe vereiste gegevens door de verwerende partij worden neergelegd in het administratief dossier.

Om al dan niet voor de variabele subsidie in aanmerking te komen, is het essentieel dat de aanvraag bovengemiddeld scoort. Verzoekster merkt dus terecht op dat een teleurgestelde aanvrager in de gelegenheid gesteld zou moeten worden, uiterlijk door inzage van het administratief dossier, om het rechtmatig karakter van dit gemiddelde te beoordelen. Zij stelt even terecht dat die vraag relevant is, ook in de hypothese dat de eigen aanvraag van de afgewezen kandidaat door het bestuur correct is onderzocht geworden: indien immers zou blijken dat andere aanvragen onzorgvuldig zijn beoordeeld en te veel punten kregen, dan trekt dit het gemiddelde ten onrechte naar boven. Een eventuele herberekening verhoogt de kans dat de afgewezen aanvragen met hun score wel voor subsidiëring in aanmerking komen.

5.3.2. Hiermee is overigens niet gezegd, dat de beslissing onwettig is, maar enkel dat het administratief dossier onvolledig is.

5.3.3. De Raad van State is daarom van oordeel dat een nietigverklaring wegens schending van de materiële motiveringsplicht voorbarig is, maar dat verzoekster wel in de gelegenheid moet worden gesteld, zoals zij het stelt in de memorie van wederantwoord, de feitelijke juistheid van het gemiddelde na te gaan.

Met betrekking tot de aanvragen van Sint-Truiden en Bornem heeft verzoekster deze gelegenheid gekregen: zij heeft na inzage van het administratief dossier het derde onderdeel van dit middel in die mate kunnen aanvullen.

5.4. Er is evenwel reden om de verwerende partij te gelasten het administratief dossier aan te vullen met de stukken die betrekking hebben op de andere aanvragen in categorie B teneinde verzoekster toe te laten in voorkomend geval het middel nader uit te werken, wat de materiële motiveringsplicht betreft, of onwettigheden aan te voeren die haar tot heden niet bekend konden zijn.

b. derde middelonderdeel

- vooraf

6.1.1. Het decreet van 13 juli 2001 stelt dat een variabele subsidie “kan” worden toegekend. De variabele subsidie is een facultatieve subsidie, die volgens de memorie van toelichting de basissubsidie eventueel kan aanvullen en het mogelijk maakt aan bepaalde cultuurcentra binnen eenzelfde categorie meer subsidie toe te kennen en verschillen te maken in subsidiëring van cultuurcentra, dit op basis van kwantitatieve en kwalitatieve normen (*Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 735/1, 13 en 25):

“Voor het bepalen van de variabele subsidie ligt de nadruk meer op de inhoudelijke aspecten van de werking. Deze subsidie maakt het mogelijk om aan bepaalde cultuurcentra binnen eenzelfde categorie meer subsidie toe te kennen. Deze subsidie wordt berekend op het geheel van een aantal parameters die op een evenwichtige wijze betrekking hebben op de drie functies van een cultuurcentrum.

[...]

Naast de basissubsidie wordt het dankzij de variabele subsidie mogelijk om binnen elke categorie verschillen te maken in de subsidiëring van cultuurcentra, en dit op basis van kwantitatieve en kwalitatieve normen. Enkel de gemeenten die behoren tot de categorie A, B en C kunnen een aanvraag voor variabele subsidie indienen en dus niet de grootstedelijke gebieden.”

De decreetgever heeft voorts negen parameters vastgesteld waaraan de aanvraag voor een variabele subsidie moet worden afgemeten. Uit de redactie van het decreet van 13 juli 2001 kan worden afgeleid dat de betrokken beoordeling uitsluitend geschiedt aan de hand van deze parameters.

Die parameters zijn evenwel voor interpretatie vatbaar en vereisen noodzakelijk nadere concretisering.

De decreetgever heeft bijgevolg een reële discretionaire beoordelingsmacht verleend aan de uitvoerende macht om het voor de variabele subsidies beschikbare budget volgens haar beoordeling te verdelen.

6.1.2. De beoordelingscommissie bij haar advies en vervolgens de minister bij haar beslissing, putten aldus uit het decreet een zeer ruime beoordelingsvrijheid wanneer zij de concrete aanvraagdossiers toetsen aan de bedoelde parameters. Aangezien de decreetgever zelf geen detailregeling heeft uitgewerkt en ook nergens blijkt dat wanneer een aanvrager geacht wordt aan alle subsidiëeringsvoorwaarden te voldoen, zij meteen automatisch gerechtigd zou zijn op een variabele subsidie, staat het hen vrij, zonder evenwel de essentie van de parameters te miskennen of er nieuwe aan toe te voegen, een invulling eraan te geven.

Geen regel verplicht het bestuur ertoe die nadere invulling vooraf vast te stellen en ze bekend te maken, laat staan ze uitdrukkelijk te verantwoorden, zolang ze maar objectief en pertinent is en op alle aanvragers gelijk wordt toegepast.

Indien het bestuur aldus tot de bevinding komt dat een bepaalde parameter meerdere aspecten omvat, handelt het niet onregelmatig door die aspecten apart te beoordelen en, met andere woorden, subparameters te hanteren.

Het decreet schrijft ook geen welbepaalde weging van de parameters voor, zodat het eveneens binnen de beoordelingsvrijheid valt van het bestuur om zelf het onderlinge gewicht ervan vast te leggen – *in casu* is aan elke parameter een gelijk gewicht toegekend – of nog, om de aanvrager die voor deze of gene parameter sterker scoort hiervoor extra te belonen in de puntentoekening.

Zoals de variabele subsidie blijktens de geciteerde toelichting als facultatieve subsidie is geconcipieerd, vermag de verwerende partij in principe ook een systeem te ontwikkelen waarbij finaal enkel de best gerangschikte aanvragen worden gehonoreerd of, met de woorden van de verwerende partij, “de beste leerlingen van de klas”; zij is niet verplicht elke aanvrager minstens iets te geven. Overigens ontvangen de erkende aanvragers steeds de met hun categorie overeenstemmende forfaitaire basissubsidie en, in voorkomend geval, genieten zij nog de overgangsmaatregel.

6.1.3. Gewis was een ander systeem ook denkbaar én in rechte deugdelijk, waaruit ook een andere puntentoekenning zou resulteren en een voor verzoekster eventueel gunstiger resultaat. Dat is dan echter een kwestie van opportuniteit en beleid, niet van onwettigheid. Die door de decreetgever gelaten beleidsvrijheid heeft met andere woorden een grens waarbinnen meerdere keuzes mogelijk zijn. Het is een grens die verzoekster moet aanvaarden en die de Raad van State als wettigheidsrechter moet respecteren.

Het gevolg hiervan is ook, dat verzoekster niet ermee mag volstaan te verklaren dat zij de door de verwerende partij gekozen optie als onredelijk of onrechtvaardig ervaart. Om de onwettigheid van de motieven van de beslissing van de verwerende partij aan te tonen, kan zij ook niet volstaan met het louter ontkennen of in vraag stellen van de feitelijke elementen waarop de beoordeling berust of van die beoordeling zelf. Ook mag zij niet zomaar eisen dat het bestuur uitlegt waarom het voor de ene afweging heeft gekozen en niet voor een andere, als verzoekster niet eerst zelf minimaal twijfel kan strooien omtrent de deugdelijkheid van de gehanteerde werkwijze. Verzoekster slaagt er maar in om een beoordeling onwettig te horen verklaren, indien zij aantoonst dat het bestuur steunt op onjuiste of onbewezen feiten of op een verkeerde beoordeling van of gevolgtrekking uit de feiten – de zogenaamde kennelijke beoordelingsfout.

6.2. Het is met die invalshoek dat de kritiek van verzoekster op de beoordeling van haar aanvraag aan de hand van de (sub)parameters nader wordt onderzocht; ze wordt dus geacht bij elke beoordeling te zijn hernomen.

- *subparameter 2d*

6.3.1. In bijlage 1 verantwoordt de verwerende partij de voor subparameter 2d toegekende score als volgt:

“2. De publiekswerking en de publiekswerving: de educatieve omkadering van het aanbod, de inspanningen inzake toeleiding en promotie
Deze parameter wordt beoordeeld aan de hand van 4 onderdelen waarbij de twee kwantitatieve onderdelen (a en c) rekenkundig bekeken worden en twee eerder subjectieve onderdelen (b en d) toelaten om creativiteit te valoriseren.

[...]

2.d. Hoe werd promotie gevoerd? Hoe creatief werd met dat budget of andere promotiemogelijkheden omgesprongen?

Het cc Lokeren krijgt voor parameter 2.d een score zwak omdat uit het ingediende dossier blijkt dat er weliswaar gebruik gemaakt wordt van een mix aan promotiemiddelen maar deze vooral steunen op de gezamenlijke streekpromotie via Accenten. Bovendien is het bereik van mensen buiten Lokeren eerder minimaal te noemen.”

6.3.2. De verwerende partij erkent wel degelijk de “mix aan promotiemiddelen”, net zoals zij dat heeft gedaan bij de aanvragen van Bornem en Sint-Truiden. Verzoekster onderscheidt zich echter volgens de verwerende partij van de andere twee dossiers, omdat haar promotie vooral steunt op het tijdschrift Accenten en zij met haar promotie slechts minimaal mensen buiten Lokeren bereikt – wat niet hetzelfde is als hetgeen is bekeken bij subparameter 1b, die naar het aantal effectieve bezoekers uit het hinterland peilt. Verzoekster schrijft zelf in haar memorie van wederantwoord dat er bij de andere aanvragers die zij vermeldt meer uitleg gegeven wordt. Die toevoeging nu net, wijst uit dat hun promotiebereik vergeleken met verzoekster beter scoort buiten de eigen gemeente. Verzoekster van haar kant weerlegt dan weer niet de vaststelling dat haar promotievoering het hinterland niet significant bereikt. In haar laatste memorie integendeel, geeft

zij zelf aan dat Accenten maar driemaandelijks wordt verspreid en de infokrant Lokeren maandelijks.

Verzoekster slaagt er niet in, de toegekende score aan het wankelen te brengen.

6.3.3. In zoverre is het middelonderdeel ongegrond.

- *parameter 3*

6.4.1. In bijlage 1 verantwoordt de verwerende partij de voor parameter 3 toegekende score als volgt:

“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

Er wordt één globale quoteringszwak, neutraal of sterk gegeven voor het geheel van deze parameter op basis van de opgegeven beschrijving en motivatie. Hiervoor wordt het totale dossier genomen als uitgangsbasis om deze parameter in een quoterings t.o.v. van de andere cultuurcentra af te wegen. De centra die zich rond beeldende kunst profileren en inspanningen leveren krijgen een score sterk. De centra die voornamelijk mainstream programmeren krijgen zwak. De centra die mainstream aanvullen met meer vernieuwende initiatieven krijgen neutraal.

Het cc Lokeren krijgt voor parameter 3 een score zwak omdat de programmatie niet origineel te noemen is en eerder als klassiek en bekende wegen bewandelend kan omschreven worden. In het dossier zijn ook geen programma elementen terug te vinden die duiden op een programmatie van vernieuwende initiatieven met een zeker risico.”

6.4.2. Het zij herhaald dat het niet vooraf meedelen van de beleidsopties die opties niet onwettig maakt. Verzoekster maakt ook niet inzichtelijk welk belang zij erbij gehad zou hebben, mocht zij tijdens het opstellen van haar aanvraag geweten hebben dat de verwerende partij extra belang zou hechten aan de beeldende kunst: zij zou haar programmatie van de afgelopen jaren 2000 en 2001 daarmee niet meer gewijzigd kunnen hebben.

Verzoekster is het duidelijk oneens met de toegekende scores voor parameter 3, maar zij laat na in het inleidend verzoekschrift ook maar enig element aan te voeren dat de appreciatie door de verwerende partij aan het wankelen brengt.

In de memorie van wederantwoord werkt verzoekster haar kritiek wat uit, maar voegt er niets aan toe dat zij niet reeds had kunnen aanvoeren in het inleidend verzoekschrift. Enkel nog maakt zij na inzage van het administratief dossier de vaststelling dat Bornem en Sint-Truiden ‘neutraal’ scoren, maar enkele algemene beweringen en vragen volstaan niet om aan te tonen dat die scores onterecht zouden zijn.

6.4.3. In zoverre faalt het middelonderdeel.

- *subparameter 6b*

6.5.1. In bijlage 1 verantwoordt de verwerende partij de voor subparameter 6b aan verzoekster toegekende score als volgt:

“6. De gemeenschapsvorming: de manier waarop lokale gemeenschappen versterkt worden, met bijzondere aandacht voor moeilijk bereikbare doelgroepen

[...]

6.b. Het geheel aan initiatieven voor de doelgroepen krijgt een globale beoordeling zwak, neutraal of sterk op basis van de opgegeven omschrijving.

Voor dit aspect van de werking krijgt cc Lokeren een score zwak omdat, in vergelijking met de andere centra van haar categorie B, Lokeren zwak scoort. Uit het ingediende dossier blijkt er immers een vrij beperkte werking naar diverse doelgroepen te zijn. Buiten de eerder genoemde werking omtrent allochtonen is er een beperkte werking die zich beperkt tot voornamelijk senioren en jongeren: doelgroepen die in elke werking thuis horen.”

6.5.2. Ook met betrekking tot deze subparameter is verzoekster het duidelijk oneens over de haar toegekende score. Anders dan verzoekster in het inleidend verzoekschrift beweert, erkent de verwerende partij dat initiatieven

voor doelgroepen zijn genomen en verduidelijkt zij getuige de aangehaalde passus wel hoe zij rekening heeft gehouden met de opgegeven initiatieven: de werking heet “vrij beperkt” te zijn en gericht op doelgroepen die in elke werking thuishoren. Het viel verzoekster toe, om aan te tonen dat dit motief in feite verkeerd was, of in rechte de score niet vermocht te verantwoorden. In het inleidend verzoekschrift enkel schrijven dat zij “diverse initiatieven” heeft opgesomd, zonder dit ook maar enigszins toe te lichten, kan niet volstaan om de Raad te overtuigen.

Na inzage van het administratief dossier volgt in de memorie van wederantwoord nog kritiek op de score ‘zwak’ die aan Sint-Truiden is gegeven. Daarbij heeft verzoekster echter geen belang, aangezien de score ‘zwak’ de laagste score is. Het beoordelingsmodel hanteert drie scores zonder verdere gradatie binnen elke score; verzoekster heeft de onwettigheid van dat systeem niet aangetoond.

Verzoekster geeft ten slotte een verkeerde lezing aan de beoordelingen van haar aanvraag en die van Bornem. Is het zo dat inderdaad beide cultuurcentra aandacht hebben voor senioren, dan heet het bij haar een “beperkte” werking te zijn, terwijl door Bornem “veel aandacht besteed wordt” aan de bedoelde doelgroep van de senioren; bovendien vermeldt de verwerende partij bij Bornem ook “armen en gehandicapten”. Verzoekster overtuigt de Raad dan ook niet dat het onderscheid in score tussen haar en de aanvraag van Bornem getuigt van willekeur.

6.5.3. Ook in zoverre faalt het middelonderdeel.

7. Het derde middelonderdeel van het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. In een tweede middel wordt schending aangevoerd “van artikel 37 §§ 2 & 3 van het Besluit van de Vlaamse Regering dd. 11 januari 2002 ter uitvoering van het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid; schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: het redelijkheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel en het niet naleven van de redelijke termijn”.

8.2. Het *eerste middelonderdeel* werd verworpen bij arrest nr. 225.090 van 14 oktober 2013.

8.3. In een *tweede middelonderdeel* voert verzoekster het volgende aan:

“Artikel 37 § 3 van het Besluit van de Vlaamse regering van 11 januari 2002 voorziet uitdrukkelijk een termijn waarbinnen de minister een beslissing dient te nemen met name vóór 1 december van het jaar waarin de aanvraag gebeurt.

Rekening houdend met het feit dat de aanvraag voor 1 september moet ingediend worden betekent dit dat de minister over een termijn van drie maanden beschikt om een beslissing te nemen.

‘Ingeval de vernietigde beslissing aan een welbepaalde termijn was gebonden, beschikt de overheid na de vernietiging opnieuw over de volle termijn om een nieuwe beslissing te nemen.’ (S. Lust, Administratieve Rechtsbibliotheek, Raad van State, Afdeling Administratie, 6. Rechtsherstel door de Raad van State, die Keure, p. 300 – met verwijzingen)

De nieuw aangevochten beslissing dateert van 17 juni 2011 zijnde twee jaar na de vernietiging van de beslissing van 29 november 2002 en dus buiten de wettelijk voorziene termijn van drie maanden om een beslissing te nemen.

Artikel 37 § 3 bepaalt dat bij gebreke aan beslissing binnen de wettelijk voorziene termijn de minister geacht wordt de subsidieaanvraag te aanvaarden en derhalve een variabele subsidie toe te kennen.

Verwerende partij kon in haar beslissing van 17 juni 2011 dan ook niet anders dan aan verzoekende partij een variabele subsidie toe te kennen.

Minstens heeft verwerende partij door twee jaar te wachten met het nemen van een nieuwe beslissing de redelijke termijn overschreden.”

Beoordeling

9. Zoals reeds in arrest nr. 225.090 gesteld, heeft de vorige nietigverklaring tot gevolg dat het bestuur zich opnieuw moest uitspreken over de toekenning, al dan niet, en in geval van toekenning de hoogte van een variabele subsidie. Verzoekster spreekt niet tegen dat het aangevoerde artikel 37 van het uitvoeringsbesluit op het ogenblik dat de verwerende partij opnieuw uitspraak moest doen over de aanvraag tot (variabele) subsidie niet langer van kracht was in de lezing die zij eraan geeft.

10. Zoals ook reeds in arrest nr. 225.090 gesteld, moet de verwerende partij als orgaan van actief bestuur bij het nemen van haar nieuwe beslissing – dit is de thans bestreden beslissing – na de vernietiging van de eerdere handeling, de reglementering toepassen zoals deze van kracht is op het ogenblik van het nemen van de nieuwe beslissing.

11. Het middelonderdeel, dat van de tegenovergestelde opvatting uitgaat, faalt naar recht.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. Een derde middel is geput uit de schending “van artikel 11 van de cultuurpactwet van 16 juli 1973 en van artikel 11 van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het cultuurpact, in samenlezing met artikel 32 van het decreet van 13 juli 2001, houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid, schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet; schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: het zorgvuldigheidsbeginsel”.

12.2. In een *eerste middelonderdeel* argumenteert verzoekster dat artikel 32 van het decreet van 13 juli 2001, door te bepalen dat de basissubsidie kan worden aangevuld met een variabele subsidie, niet in tegenspraak is met het voorschrift van artikel 11 van de cultuurpactwet en het cultuurpactdecreet. Wel, zo betoogt verzoekster, de aangevochten beslissing. De verwerende partij gaat er immers van uit dat aan gemeenten met erkende cultuurcentra die een basissubsidie kregen toegekend en een aanvraag tot het verkrijgen van een variabele subsidie hebben ingediend het recht op deze variabele subsidie kan worden ontzegd.

12.3. In een *tweede middelonderdeel* laakt verzoekster dat het hantieren van een gemiddelde score als norm uitgewerkt is door de beoordelingscommissie, die als adviesorgaan echter zelf geen regels kan opstellen. De voorwaarden en procedure voor erkenning kunnen, conform artikel 11 van de cultuurpactwet en van het cultuurpactdecreet alleen bij wet of decreet worden vastgelegd.

Daarenboven werden de cultuurcentra voorafgaand aan de uiterste datum van de indiening van een aanvraagdossier nooit op de hoogte gebracht van het feit dat de cultuurcentra die onder de gemiddelde waarde scoorden, zouden worden uitgesloten van de variabele subsidie. Dit is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en kan door de thans aangevochten beslissing niet meer worden hersteld nu de verwerende partij opnieuw geoordeeld heeft op basis van het aanvraagdossier dat door verzoekster op 29 augustus 2002 werd ingediend.

Beoordeling

13. De artikelen 10 en 11 van de cultuurpactwet luiden:

“Art.10. De regels inzake erkenning en subsidiëring in geld of natura van geregelde culturele activiteiten mogen, naargelang van het geval, slechts worden vastgesteld krachtens een wet, een decreet of een beraadslaging van de vertegenwoordigende vergadering van de overheid.
Bij ontstentenis van dergelijke regels moeten alle toelagen en voordelen het voorwerp zijn van een speciale begrotingspost op naam.

Art. 11. Wanneer het gaat om erkende instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op de gehele cultuurgemeenschap, bepaalt het decreet dat de financiële tegemoetkoming van de overheden gelijktijdig omvat:

- de subsidiëring van een kern van personeelsleden;
- de jaarlijkse toekenning van een basistoelage voor de werking;
- de subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten.

De voorwaarden en de procedure van erkenning worden naargelang van het geval bij wet of bij decreet vastgelegd.”

14. Het cultureel centrum van Lokeren behoort niet tot de instellingen “die activiteiten uitoefenen gericht op de gehele cultuurgemeenschap”, bedoeld in artikel 11 van de cultuurpactwet (of het analoge cultuurpactdecreet).

Het eerste middelonderdeel mist feitelijke grondslag.

15. Aangenomen dat verzoekster in het tweede middelonderdeel artikel 10 en niet artikel 11 beoogt in te roepen, wat zij ook zo preciseert in haar memorie van wederantwoord, zij vastgesteld dat het voorliggende subsidiëringssysteem is ingevoerd “krachtens” het decreet van 13 juli 2001 – verzoekster verwart de draagwijdte van “door” met “krachtens”. Door aan te geven aan welke parameters de toekenning van de subsidie moet worden afgemeten en door een procedure in te stellen waarbij het bestuur zich laat adviseren door zowel een beoordelingscommissie als de eigen administratie en door de regering op te dragen nog een en ander vooraf in een algemeen uitvoeringsbesluit nader te regelen, is aan de procedure krachtens het decreet vorm gegeven. Uit de hiervóór reeds besproken parlementaire stukken blijkt dat de decreetgever zeer wel voor ogen had dat de gemeenten die extra inspanningen hadden geleverd, hiervoor zouden worden beloond via de variabele subsidie. Een systeem dat met gemiddelden per categorie werkt en enkel de bovengemiddelde scores in aanmerking neemt voor subsidiëring, strookt met het opzet van de decreetgever. Er wordt dan ook niet afdoende aangetoond dat deze berekeningsmethode niet past binnen de aan de uitvoerende macht verleende beleidsruimte. In die zin is dan ook artikel 10 van de cultuurpactwet niet geschonden. Zo verzoekster wil argumenteren dat de delegaties die de decreetgever heeft gegeven aan de uitvoerende macht onvoldoende precies en dus zelf niet conform de cultuurpactregels zijn, dan oefent zij kritiek

uit op het decreet waarvoor de Raad van State niet bevoegd is om erop te antwoorden.

Voor het overige heeft het middelonderdeel reeds antwoord gekregen in de algemene overwegingen bij het derde onderdeel van het eerste middel.

In zoverre verzoekster in de memorie van wederantwoord nog artikel 33, § 4, van het decreet van 13 juli 2001 en het gelijkheidsbeginsel geschonden noemt, kan die kritiek door de Raad niet worden ontvangen aangezien uit niets blijkt dat verzoekster dit al niet had kunnen aanvoeren in het inleidend verzoekschrift.

Het tweede middelonderdeel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

16. Het derde middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

17. In een vierde middel voert verzoekster de schending aan van het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoekster betoogt:

“Met beslissing van 17 juni 2011 worden aan verzoekende partij opnieuw de aangevraagde variabele subsidies ontzegd. Zodoende blijft verzoekende partij verstoken van de voor haar essentiële werkingsmiddelen en dit terwijl aan verzoekende partij een onredelijk korte termijn werd gegund om het dossier samen te stellen en in te dienen. Het is slechts per brief van 20 juni 2002 dat aan de cultuurcentra richtlijnen tot samenstelling van het aanvraagdossier werden bezorgd. Deze brief

kwam bij verzoekende toe vlak voor de zomervakantie terwijl het dossier moest bezorgd worden voor 1 september 2002.

In gemelde brief werd bovendien de misleidende indruk gewekt dat geen grondig gestoffeerd dossier werd verwacht, wat toeliet te veronderstellen dat de commissie waar nodig bijkomende informatie zou inwinnen of de verantwoordelijken van de dossierindieners zou horen.

Op dit punt heeft verwerende partij het vertrouwensbeginsel geschonden zeker gezien verzoekende partij in haar begeleidende brief van 29 augustus 2002 nog voorbehoud had gemaakt bij bepaalde gegevens gezien deze in de betrokken jaren niet verplicht dienden bijgehouden te worden en aan verwerende partij te kennen had gegeven dat zij bereid waren om bijkomende inlichtingen te verschaffen indien nodig.

Daarenboven heeft verwerende partij bij het nemen van de thans aangevochten beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden door aan verzoekende partij op geen enkele wijze op de hoogte te houden of te betrekken bij haar verder beslissingsproces.

Evenmin is aan verzoekende partij voorafgaand aan de beslissing verduidelijkt dat diverse parameters nog eens zouden opgesplitst worden in deelparameters met een eigen puntentoekenning.

Daarbij komt nog dat de inhoud van parameter 9 bij de beoordeling grondig blijkt te zijn aangepast: volgens de toelichting van 20 juni 2002 betekende deze parameter: 'De volledige personeelsformatie in het cultuurcentrum met aanduiding van de bezetting en de functies. Hier volstaat een kopie van de tabel 'personeelsbezetting' uit de jaarverslagen 2000 en 2001.' De toelichting gevoegd bij de brief van 29 november 2002 beperkt deze parameter tot 'De gerealiseerde formatie agogisch personeel werd afgewogen tegenover het gemiddelde en tegenover het gesubsidieerd personeelskader'. Plotseling en voordien nooit aangekondigd werd dus bij de beoordeling een engere invulling gegeven aan parameter 9, wat uiteraard niet alleen onredelijk en onzorgvuldig is, maar bovendien strijdig met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

Het door verzoekende partij reeds op 29 augustus 2002 geformuleerde voorbehoud alsook haar aanbod om haar aanvraagdossier verder toe te lichten alsook de grieven die verzoekende partij heeft ontwikkeld tegen de beslissing van 29 november 2002 in het kader van de eerste annulatieprocedure, hadden verwerende partij er daarenboven toe moeten aanzetten om aan verzoekende partij – voorafgaand aan het nemen van een nieuwe beslissing, de mogelijkheid te geven om haar aanvraagdossier te verdedigen.

Integendeel heeft verwerende partij twee jaar na het vernietigingsarrest; zonder enig voorafgaand overleg, een nieuwe beslissing genomen die zij aan het begin van de zomervakantie aan verzoekende partij heeft ter kennis gebracht.

Deze werkwijze is strijdig met het rechtzekerheids-, het vertrouwens- en zorgvuldigheidsbeginsel.”

Beoordeling

18. De parameters waaraan de aanvraag voor een variabele subsidie getoetst zou worden waren reeds opgenomen in het decreet van 13 juli 2001, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 september 2001. Het uitvoeringsbesluit, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 maart 2002, gaf de uiterste datum van indiening aan (1 september 2002) en schreef voor dat de aanvraag de gegevens bevat op basis van de werking gedurende de twee voorafgaande kalenderjaren, *in casu* 2000 en 2001. De essentiële gegevens voor het indienen van een aanvraag waren met andere woorden in ieder geval vanaf 21 maart 2002 ruimschoots bekend.

Nadat blijkbaar eerder reeds via de website en via de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten informatie was verspreid over het decreet, werd een administratieve toelichting bij het decreet verspreid met een brief van 24 december 2001. Op 20 juni 2002 werden dan de richtlijnen over het aanvraagdossier verspreid – richtlijnen waaruit reeds de onderverdeling van de parameters in subparameters kon worden afgeleid ingevolge de opsomming van de gevraagde informatie, waarin wordt vermeld dat aan elke parameter een gelijk gewicht zal worden gegeven en dat ze beoordeeld worden als zwak, neutraal of sterk, scores die vermenigvuldigd zullen worden met 1, 2 en 3 en die opgeteld de score van het centrum geven en waarin wordt aangekondigd dat het de bedoeling is centra te honoreren die beter scoren dan het gemiddelde en dat de centra daarom gerangschikt zullen worden in vergelijking met het gemiddelde.

Verzoekster kende bijgevolg de onderverdeling van de parameters alsook de mee te delen gegevens en de beoordelingswijze, met het gebruik van het gemiddelde, wel vooraf.

Zij toont voorts niet aan waarom die onderverdeling en het hanteren van een score 1 per parameter, desgevallend gelijk verdeeld over de subpa-

rameters waarin een parameter is opgesplitst, leidt tot een ongelijke weging noch waarom de gehanteerde wegingscoëfficiënten onzorgvuldig of onredelijk zijn.

Zij wijst ook geen informatie aan, die zij mogelijk had kunnen toevoegen of anders zou hebben kunnen voorstellen.

19. Voor parameter 9 kreeg verzoekster de hoogst mogelijke score ‘sterk’, zodat zij geen belang erbij heeft aan te voeren dat, wat haar betreft, die beoordeling onzorgvuldig tot stand is gekomen. Louter ten overvloede dan ook, merkt de Raad op dat in bijlage 1 bij de huidige beslissing over de beoordeling van deze parameter te lezen is: “De totale bezetting wordt samengeteld en afgewogen tegenover het gemiddelde”. Verzoekster gaat hieraan voorbij en overtuigt bijgevolg geenszins dat die invulling restrictiever zou zijn dan wat de formulering van de parameter in het decreet – “de personeelsformatie en de invulling ervan” – toelaat.

20. Het middel faalt.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State beveelt de verwerende partij om binnen dertig dagen na ontvangst van dit arrest het administratief dossier aan te vullen met de aanvraagdossiers van de gemeentebesturen die behoren tot categorie B zoals bedoeld in het decreet van 13 juli 2001 ‘houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid’ en de andere documenten waarover zij beschikt met betrekking tot de beoordeling van deze aanvragen en het vaststellen van de gemiddelden.

3. De Raad van State verleent aan de verzoekende partij de mogelijkheid om binnen een termijn van zestig dagen na kennisgeving door de griffie van de

Raad van State van de aanvulling van het administratief dossier, in een aanvullende memorie haar eerste middel aan te vullen of nader uit te werken of nieuwe middelen aan te voeren op basis van de haar tot op heden onbekende gegevens die deel uitmaken van het voormelde aanvullende administratief dossier.

4. Aan de verwerende partij wordt een termijn van zestig dagen gegeven vanaf de betekening van de aanvullende memorie van de verzoekende partij of vanaf de betekening van het bericht van ontstentenis hiervan, om een aanvullende memorie in te dienen.

5. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee belast vervolgens een aanvullend verslag uit te brengen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 17 november 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren