

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.022 van 9 maart 2021
in de zaak A. 229.347/X-17.599**

In zake : Luc VERMEIREN
woonplaats kiezend te 9280 Lebbeke
Bellestraat 39

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Cooreman
kantoor houdend te 1082 Brussel
Keizer Karellaan 586, bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 oktober 2019, strekt tot de nietigverklaring van “de (ongedateerde) beslissing Minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed om geen subsidie toe te kennen voor het project ‘Kan een systematische analyse van Malta-onderzoeksrapporten, minstens in het Nervisch gebied, het Romeins kadaster bevestigen als oudste nog bestaande getuige van [de] verovering van Gallië door Julius Caesar’ waarvan het bestaan aan verzoeker werd bericht bij aangetekend schrijven op 22 augustus 2019”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 oktober 2020.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, en advocaat Eline Schroyens, die *loco* advocaat Isabelle Cooreman verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest eensluidend 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. Juridisch kader en feiten

3. Door de Vlaamse regering wordt op 27 oktober 2017 beslist om, in verband met de zogenaamde ‘Malta-opgravingen’, vanaf 2018 jaarlijks 1 miljoen euro beschikbaar te maken voor archeologisch vervolgonderzoek via een projectsubsidie ‘archeologisch syntheseonderzoek’. De projectsubsidie is verankerd in het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014.

Het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 schrijft in artikel 10.3.8, eerste en derde lid, voor wat volgt:

-“De ontvankelijke projectvoorstellen worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

1° het participatieve karakter van het project en de bijdrage van het project aan de vergroting van het maatschappelijke draagvlak voor de erfgoedzorg en de uitstraling bij de beoogde doelgroep(en);

2° de maatschappelijke relevantie van het project;

- 3° het duurzame karakter en de voorbeeldfunctie van het project;
- 4° de projectstructuur;
- 5° de financiële en organisatorische haalbaarheid van het project.”

- “Voor de beoordeling van de ontvankelijke projectvoorstellen binnen de module onderzoek worden de volgende bijkomende criteria gehanteerd:
 - 1° de wetenschappelijke relevantie van het project;
 - 2° de verscheidenheid van de bronnen of sites;
 - 3° de wetenschappelijke omkadering van het project.”

Het ministerieel besluit van 30 januari 2019 ‘houdende de nadere regels voor de projectoproep voor het jaar 2019 voor de uitvoering van archeologisch syntheseonderzoek’ (hierna: het ministerieel besluit van 30 januari 2019) bepaalt in artikel 1 dat de projectoproep voor het jaar 2019 archeologisch syntheseonderzoek als thema heeft voor projectsubsidieaanvragen voor de module onderzoek. In artikel 5 worden de criteria in het hiervoor geciteerde artikel 10.3.8, eerste en derde lid, van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 verduidelijkt.

Door het agentschap Onroerend Erfgoed wordt ook een “toelichting bij het indienen van een aanvraag voor een projectsubsidie ‘archeologisch syntheseonderzoek 2019’” beschikbaar gesteld.

4. Er worden 14 projectvoorstellen ingediend, die alle door het agentschap Onroerend Erfgoed ontvankelijk worden verklaard.

Ze zijn vervolgens op 8 juli 2019 onderzocht door een jury, bestaande uit drie internationale experts uit een buurland, drie experts van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed, en twee personeelsleden van het agentschap Onroerend Erfgoed, onder wie de voorzitter van de jury. Met betrekking tot de “Beoordelingswijze” wordt in het verslag van de jury uiteengezet:

“De voorzitter stelde per projectvoorstel de evaluatie voor die door hem in samenspraak met onderzoekers archeologie van het agentschap was gemaakt en gaf ook duiding en motivering bij de toegekende scores, gebaseerd op de verduidelijking van de criteria zoals opgenomen in het ministerieel besluit van 7 juni 2018. Na elke korte voorstelling werd

gevraagd naar de scores van de andere juryleden die eveneens met argumenten omkleed instemden met het voorstel ofwel andere scores voorstelden. Na per projectvoorstel een discussie gevoerd te hebben werd telkens unaniem beslist welke scores zouden worden toegekend aan het behandelde projectvoorstel. Deze scores leverden na het overlopen van alle projectvoorstellen meteen ook een rangschikking van de projectvoorstellen op.”

Bij de toekenning van de scores hanteren de juryleden een beoordelingsleidraad (“Verduidelijking van de beoordelingscriteria”), waarin zij hun beoordelingswijze verduidelijken voor elk beschouwd criterium, te weten de acht criteria in artikel 10.3.8, eerste en derde lid, van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014, waarvan het eerste en het achtste criterium elk in twee criteria zijn opgesplitst. Spil van de beoordeling is de projectfiche, zijnde de fiche met de puntentoeckenning voor elk van de tien criteria, die moet worden gelezen in samenhang met de uitgeschreven beoordeling.

Twaalf projectvoorstellen worden positief geadviseerd, twee projectvoorstellen negatief. Bij die laatste is het voorstel van verzoeker. Het krijgt 40 op 100 voor de generieke criteria (1. participatieve karakter, 2. vergroting draagvlak, 3. maatschappelijke relevantie, 4. duurzame karakter en voorbeeldfunctie, 5. projectstructuur, en 6. financiële en organisatorische haalbaarheid) en 30 op 100 voor de specifieke criteria voor wetenschappelijke projecten (7. wetenschappelijke relevantie, 8. verscheidenheid van de bronnen of sites, 9. de wetenschappelijke omkadering: projectteam, en 10. de wetenschappelijke omkadering: begeleiding).

De uitgeschreven beoordeling luidt voluit:

“Dit projectvoorstel is een licht aangepaste versie van een afgewezen projectvoorstel uit 2018. Aan een aantal van de in 2018 vastgestelde gebreken werden beperkte aanpassingen doorgevoerd. Het fundamentele tekort ten aanzien van de wetenschappelijke relevantie werd echter niet geremedieerd waardoor de doelstellingen bij voorbaat niet kunnen behaald worden. Ook is een meer kritische houding nodig ten aanzien van de gebruikte bronnen.

Score op basis van de criteria: 40/100 voor de generieke criteria en 30/100 voor de specifieke criteria voor wetenschappelijke projecten. Samen 70/200.

Subsidieerbaar bedrag (90%): 21.150,00 euro.”

Op basis van het advies van de jury adviseert het agentschap Onroerend Erfgoed om de zes best gerangschikte projectaanvragen te honoreren.

Gelet op de budgettaire beperkingen kent de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Buitenlands Beleid, Onroerend Erfgoed en Dierenwelzijn op 12 augustus 2019 alleen aan de vier best geplaatste projectvoorstellen een projectsubsidie voor archeologisch syntheseonderzoek 2019 toe.

Aan verzoeker wordt met een brief van 22 augustus 2019 meegedeeld dat de minister, rekening houdend met de adviezen van de jury en de administratie beslist heeft om voor zijn aanvraag geen subsidie toe te kennen.

Hierom gevraagd, deelt de voorzitter van de jury op 26 augustus 2019 aan verzoeker de projectfiche en de uitgeschreven beoordeling van de jury mee, wat zijn aanvraag betreft.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoeker leidt een eerste middel af uit de schending van de formelemotiveringsplicht.

Volgens een *eerste middelonderdeel* is niet aan de formelemotiveringsplicht voldaan als de mededeling van de motieven afhankelijk wordt gemaakt van het initiatief van de betrokkene.

In een *tweede middelonderdeel* doet verzoeker gelden dat voor de motivering wordt verwezen naar de beoordeling van het projectvoorstel van 2018 en dat de toegekende punten ongewijzigd zijn, behoudens wat de punten voor de verscheidenheid van de bronnen of sites betreft, die van 10/30, naar 15/30 zijn

opgetrokken. Verzoeker meent dan ook niet anders te kunnen “dan de toen aangehaalde bezwaren [te] hernemen (zie zaak voor [de] Raad nr. G/A 227.319/X-17433)”. In deze bezwaren bekritiseert verzoeker dat de formele motieven hem niet in de mogelijkheid stellen te vernemen op grond van welke precieze gegevens tot zijn score voor de criteria ‘projectstructuur’ (5/10), ‘financiële en organisatorische haalbaarheid’ (10/20) en ‘wetenschappelijke relevantie’ (0/40) werd gekomen.

Beoordeling

6. De formele motiveringsplicht dient een doel. Ze strekt er hoofdzakelijk toe om de betrokkene in staat te stellen met kennis van zaken voor zijn rechten op te komen.

Te dezen is dat doel bereikt. Vooraleer verzoeker zich tot de Raad van State richtte, kreeg hij mededeling van de motieven voor de afwijzing van zijn project. Het zijn wezenlijk dezelfde als de redenen die leidden tot de afwijzing van zijn projectvoorstel uit 2018, waarvan het projectvoorstel in 2019, aldus de jury, alleen maar “een licht aangepaste versie” is.

Tevergeefs wendt verzoeker in de laatste memorie voor dat hij geen kennis nam van de beoordeling van zijn eerste project “[i]n dit dossier”. Immers heette het in het verzoekschrift dat de formelemotiveringsplicht geschonden is “zelfs als we de motivatie met betrekking tot het voorstel van 2018 meenemen”.

In de gegeven omstandigheden mag de formele motiveringsplicht dan strikt genomen wel geschonden zijn, het heeft verzoeker niet in zijn belangen geschaad. Het eerste middelonderdeel verantwoordt bijgevolg geen vernietiging.

7. Zoals verzoeker goed heeft begrepen, moet de beoordeling van zijn projectvoorstel 2019 gelezen worden samen met die van zijn projectvoorstel 2018, waarvan het projectvoorstel 2019 volgens de jury maar weinig verschilt.

In het besproken tweede middelonderdeel van het eerste middel herneemt verzoeker wezenlijk de kritiek die hij eerder al formuleerde in (het tweede middelonderdeel van het eerste middel in) zijn verzoekschrift tegen de beslissing over zijn projectvoorstel 2018 (zaak A. 227.319/X-17.433). Die kritiek is bij arrest nr. 250.021 van 9 maart 2021 verworpen.

8. Wat de criteria ‘projectstructuur’ en ‘financiële en organisatorische haalbaarheid’ betreft, ontbreekt niet elke formele motivering. Hij kreeg er een cijfer voor toegekend en het is – nog steeds – niet duidelijk gemaakt dat die quoterings voor hem te summier is om afdoende de beoordeling van zijn projectvoorstel inzichtelijk te maken wat die twee criteria aangaat.

9. Ook voor ‘wetenschappelijke relevantie’ heeft de jury een cijfer toegekend: 0 punten op 40, wat inhoudt dat het kaderstellende, innoverende of aanvullende karakter van het project niet wordt aangetoond.

Bijkomend motiveerde de jury dat een “echte” stand van zaken van het onderzoek – niet gewoon “een” stand van zaken van het onderzoek – ontbreekt, en dat dit “fundamentele tekort” niet verholpen is. Dat wordt noch in het besproken middelonderdeel noch elders in het verzoekschrift bekritiseerd. Evenmin maakt verzoeker aannemelijk dat het ontbreken van een echte, toereikende, *status quaestionis* als uitgangssituatie, niet afdoende is om te motiveren dat het kaderstellende, innoverende of aanvullende karakter van het project niet is aangetoond en dat ervoor geen punten kunnen worden gegeven.

10. Uit wat voorafgaat, wordt geconcludeerd dat het tweede middelonderdeel geen vernietiging rechtvaardigt.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. Verzoeker voert in een tweede middel de schending van de materiële motiveringsplicht aan.

Concreet doet verzoeker in het verzoekschrift in de eerste plaats gelden dat, anders dan de verwerende partij meent, zijn projectvoorstel 2019 niet slechts van “beperkte” aanpassingen aan het projectvoorstel 2018 getuigt, maar “dat er op essentiële punten wijzigingen zijn doorgevoerd”.

Vervolgens oefent verzoeker kritiek uit op de beoordeling van, respectievelijk, criteria 8 en 7. Hij betoogt dat de betrokken motiveringen niet draagkrachtig zijn en niet uitgaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn.

Beoordeling

12. In de bestreden beslissing volgt de Vlaamse minister de beoordeling van de jury. Die beoordeling is het unanieme resultaat van het overleg in de schoot van een expertencommissie.

Van de Raad van State, die een wettigheidsrechter is, mag niet verwacht worden dat hij die beoordeling gaat nawegen of overdoen. Ook volstaat het niet dat verzoeker de juistheid van de beoordeling alleen maar betwijfelt of zonder meer ontkent, opdat hij er de onwettigheid van doet aannemen.

Bij haar beoordeling beschikte de jury over een zekere marge of vrijheid. Deze vrijheid is niet onbeperkt, maar hij brengt wel mee dat verschillende appreciaties denkbaar zijn die niettemin elk wettig zijn, omdat ze ieder binnen de grenzen van het recht, inbegrepen van de redelijkheid, blijven.

Concreet, is het voor verzoeker zaak om voldoende overtuigend aan te tonen dat de motivering van de jury, en dus de Vlaamse minister, berust op gegevens die incorrect zijn of waarvan het uitgesloten moet worden geacht dat een zorgvuldig en redelijk handelende overheid er dezelfde conclusies als de verwerende partij uit zou trekken.

13. Het is niet aan de aandacht van de jury ontsnapt dat verzoekers projectvoorstel 2019 niet identiek is aan dat uit 2018. Wel gaat het volgens de jury slechts om “een licht aangepaste versie”, waarbij aan “een aantal” van de in 2018

vastgestelde gebreken “beperkte aanpassingen” zijn toegebracht. Aan het “fundamentele tekort” wat een echte stand van zaken van het onderzoek betreft, is evenwel niet tegemoetgekomen. Finaal wordt voor negen van de tien beoordeelde criteria dezelfde score als in 2018 toegekend en wordt alleen voor criterium 8, in verband met de bronnen, een betere score gegeven – 15 in plaats van 10 punten op 30.

Volgens verzoeker is het projectvoorstel integendeel “op essentiële punten” gewijzigd: de projecttitel is minder affirmatief; het tijds kader – “precieze data” – werd verruimd; de criteria “om te besluiten of er een match is met het voorgestelde raster” werden meer uitgeschreven en concreet gemaakt; de bronnen werden aangevuld.

Als zodanig is dit betoog, dat verzoeker in het verzoekschrift niet nader beargumenteert en staaft, ontoereikend om te doen aannemen dat de verwerende partij zich bij haar beoordeling heeft gebaseerd op feitelijke onjuistheden of de perken van de redelijkheid te buiten zou zijn gegaan.

14.1. Criterium 8, kortweg “verscheidenheid van de bronnen of sites” genoemd, betreft volgens de verduidelijking in het ministerieel besluit van 30 januari 2019 “de *verscheidenheid en kwaliteit* van de gebruikte archeologische, geschreven, cartografische en geografische bronnen waar nuttig en nodig” (cursivering toegevoegd door de Raad van State). Verzoeker krijgt er 15 punten op 30 voor. Dit is meer dan hij met betrekking tot dat criterium kreeg voor zijn projectvoorstel in 2018. Wel betekent het volgens de gehanteerde beoordelingsleidraad dat de te gebruiken bronnen of sites – nog altijd – onvoldoende toereikend zijn, of te weinig divers, om de voorgestelde onderzoeksresultaten te kunnen bereiken. Meer in het bijzonder wordt in het juryverslag gemotiveerd dat een meer kritische houding ten aanzien van de gebruikte bronnen nodig is.

Voor zoveel verzoeker een en ander vaagheid verwijt, blijkt hij nog voor het instellen van het beroep nadere toelichting te hebben verkregen van de voorzitter van de jury.

14.2. Daarin zou zijn meegedeeld dat “onder meer” verwacht werd dat door verzoeker werd verwezen naar het onderzoek van G. Chouquer en een artikel van C. Marchand, zijnde “een Franse onderzoekster die een doctoraat gewijd heeft aan deze problematiek en die tot conclusies komt die aangeven dat het onderzoek dat jij voorstelt niet tot resultaten kan leiden”.

Verzoeker noemt dit “manifest” ten onrechte omdat hij wel degelijk heeft verwezen naar G. Chouquer, die “op zijn beurt verwijst naar het bewuste artikel”.

Het overtuigt niet. In verzoekers projectsubsidieaanvraag is geen spoor te vinden naar het artikel van C. Marchand. G. Chouquer komt alleen, zeer algemeen en zonder meer, ter sprake onder “a.2. Doelgroepen”, 7, van de aanvraag:

“7. Internationaal: contact met Franse wetenschappers die op dit terrein publiceerden (doc. B. Le Teuff, prof. Gérard Chouquer, J. Peterson).”

14.3. In de laatste memorie verwijst verzoeker nog naar een e-mail van 24 september 2019 aan de voorzitter van de jury waaruit volgens hem “het tegendeel blijkt [v]an wat de jury beweert”. In de e-mail levert verzoeker weerwerk ten aanzien van het artikel van C. Marchand.

Anders dan verzoeker meent, blijkt daaruit echter niet dat de jury ten onrechte heeft verwacht dat hij in zijn projectvoorstel aandacht zou besteden aan dit artikel – wat hij niet deed.

14.4. De besproken grief doet niet aannemen dat de beoordeling van criterium 8 ondeugdelijk is.

15. Criterium 7, “wetenschappelijke relevantie”, slaat op het kaderstellende, innoverende of aanvullende karakter van het project. Dat moet, gelet op het ministerieel besluit van 30 januari 2019, blijken uit de motivatie van de aanvraag of uit de onderzoeksvragen die zijn geformuleerd volgens het model van Clarke uit 1968.

Door de jury wordt verzoekers projectvoorstel die wetenschappelijk relevantie ontzegd, omdat het “fundamentele tekort” van een “echte”, toereikende, stand van zaken van het onderzoek nog altijd niet geremedieerd is.

Dat wordt, zoals hiervoor *sub* 9 al overwogen, in het verzoekschrift niet bekritiseerd, noch maakt verzoeker erin aannemelijk dat het ontbreken van een echte *status quaestionis* als uitgangssituatie, niet afdoende is om te motiveren dat het kaderstellende, innoverende of aanvullende karakter van het project niet is aangetoond en dat ervoor geen punten kunnen worden gegeven.

16. Het tweede middel wordt in zijn geheel verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

17. In een derde middel beklagt verzoeker zich erover dat de behandeling van zijn aanvraag de redelijkheid tart en blijk geeft van een misprijzen voor de aanvrager en de aanvraag. Dat uit zich in de verwijzing in de motivering naar een andere beslissing over een andere projectaanvraag, in het verplichten om zelf te informeren naar de beslissing en haar motivering, en in het gebrek aan een begrijpbare en pertinente motivering.

Beoordeling

18. Het middel komt voor in essentie een herhaling te zijn van de grieven die in de eerste twee middelen worden aangevoerd.

Het moet, om dezelfde reden als die middelen, verworpen worden.

D. Conclusie

19. Het beroep moet hoe dan ook worden verworpen bij gebrek aan middelen die een vernietiging kunnen verantwoorden.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op het rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een aan de verwerende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen maart tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust