RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER

A R R E S T

nr. 204.909 van 8 juni 2010
in de zaak A. 195.595/XII-6117

In zake: VZW LIGA VOOR MENSENRECHTEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stefan Sottiaux en Ian Arnouts
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Walter Muls
kantoor houdend te 1000 Brussel
Antoine Dansaertstraat 92
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 22 februari 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 10 december 2009 van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur waarbij de vzw Liga voor Mensenrechten niet toegelaten wordt te "participeren aan de subsidieronde van de volgende beleidsperiode (2011-2015)" in het kader van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk en van de "impliciete beslissing van dezelfde datum om de Liga voor Mensenrechten negatief te evalueren voor haar werking gedurende de beleidsperiode 2004-2010, beslissing die noodzakelijkerwijze vooraf gaat aan en besloten ligt in de expliciete beslissing d.d. 10 december 2009".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 mei 2010.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stefan Sottiaux, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Walter Muls, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Werner Weymeersch 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. Feiten

3.1. Verzoekster verkreeg tijdens de beleidsperiode 2004-2009 (door de administratie verlengd tot 2010) een subsidie van 75.000 euro per jaar als sociaal-culturele beweging in het kader van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk (hierna: het decreet).

3.2. Met het oog op de evaluatie van de werking van verzoekster brengt een visitatiecommissie op 5 februari 2009 een bezoek ter plaatse, zoals bedoeld in artikel 42 van het decreet. Het verslag hierover overloopt de beoordelingselementen, vervolgt met een financiële opmerking, algemene opmerkingen, opmerkingen van de visitatiecommissie en eindigt met volgend "besluit en aanbevelingen":

> "De Liga kent een goede inhoudelijke werking en scoort goed op het vlak van beleidsbeïnvloeding. Alle nodige elementen om een goede beweging te vormen zijn binnen de organisatie aanwezig, maar vooral wat betreft de maatschappelijke activeringsfunctie en de publiekswerking zijn extra inspanningen nodig. Dit besef is aanwezig bij het personeel maar wordt te weinig vertaald in resultaten.
> De beleidsbeïnvloeding is de belangrijkste manier om te slagen in de vooropgestelde missie en hiervoor wordt de inhoudelijke kennis en expertise opgebouwd en verdiept. Deze zeer degelijke inhoudelijke kennis wordt vertaald in dossiers, die ook worden vertaald naar het ruime publiek. Deze vertaling wordt echter te algemeen aangepakt: de pers, de website en de tijdschriften zijn de voornaamste

kanalen naar het brede publiek. Nochtans is het mogelijk om de thema's waarrond de Liga werkt meer actief tot bij het publiek te brengen. Daarvoor zijn echter stevige inspanningen nodig. De organisatie zou in de eerste plaats een duidelijker beeld moeten krijgen over welke segmenten van het brede publiek ze nu bereikt en welke middelen ze daarvoor ter beschikking heeft. Daarvoor is een bevraging van de abonnees, de leden, de deelnemers aan de activiteiten en/of stakeholders noodzakelijk. Op basis daarvan kan een doelgroepenwerking worden uitgestippeld. Als er verschillende doelgroepen bepaald zijn kan op basis daarvan beslist worden welke methodes en activiteiten het meest geschikt zijn om tot sensibilisatie en maatschappelijke activering van deze groepen te komen. Ook een communicatieplan kan hierbij helpen. Dit laat toe de geschikte communicatiekanalen op het juiste tijdstip in te zetten. Op deze wijze kan de Liga op veel efficiëntere wijze het tweede luik van haar missie, namelijk het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor mensenrechten, realiseren. In dit verband is het nuttig om niet alleen medewerkers met inhoudelijke expertise aan te trekken of aan het personeel vorming aan te bieden over inhoudelijke zaken, maar ook een functie bewegingsmedewerker te creëren of meer in te zetten op sociaal-culturele vorming".

3.3. Op 27 maart 2009 bezorgt verzoekster een omstandig antwoord op het visitatieverslag.

3.4. Op 26 augustus 2009 wordt aan verzoekster het in artikel 42, derde lid, van het decreet bedoelde eindevaluatieverslag meegedeeld.

Over die opmerkingen van 27 maart 2009 van verzoekster wordt enkel het volgende geantwoord:

"- Wat de benadering van het ruime publiek betreft werd in het visitatieverslag volgende zin geformuleerd : 'De Liga weet niet bij wie hun boodschap terecht komt'. Dit willen we nuanceren, de Liga heeft een zeker zicht op haar publiek. De aanbeveling om een meer gedetailleerd beeld te krijgen blijft echter overeind.

- Wat betreft de creativiteit, diversiteit en originaliteit van de methodes blijven we erbij dat de organisatie voor de eigen acties en activiteiten vooral klassieke methodes gebruikt; de meer creatieve methodes zijn meestal (maar niet uitsluitend) het gevolg van een samenwerking of een vraag van een partner".

De eindevaluatie luidt dan:

"Wij zijn van oordeel dat de bevindingen uit het visitatieverslag, in combinatie met bovenstaande aanpassingen, nog steeds correct en relevant zijn. Op basis van de bevindingen en na overleg komen wij tot het volgende eindresultaat: de evaluatie van de werking van deze beleidsperiode is negatief".

3.5. Op grond van artikel 42 van het decreet dient verzoekster op 14 september 2009 een bezwaarschrift in.

3.6. Op 8 oktober 2009 deelt de administratie aan verzoekster mee dat zij “heeft beslist om geen rekening te houden met dit bezwaarschrift”, wat betekent dat het dossier wordt overgemaakt aan de beroepscommissie.

3.7. Op 30 november 2009 stelt de beroepscommissie voor Sociaal-cultureel Volwassenenwerk het niet eens te zijn met het besluit van de visitatiecommissie. Overwogen wordt dat deze organisatie een tweede kans verdient en dat zij een enorme deskundigheid in huis heeft. Er wordt wel aan toegevoegd dat als zij in de toekomst erkend wil blijven, het aspect sensibilisering verder moet worden uitgewerkt: “Op dat vlak kan de Liga voor andere organisaties een sterke meerwaarde bieden”.

3.8. Met betrekking tot verzoekster wordt door het agentschap Sociaal-Cultureel Werk in een nota aan de minister van 2 december 2009 het “besluit en aanbevelingen” geciteerd van de visitatiecommissie, dat ook hiervoor *sub* 3.2. is aangehaald, en de beoordeling van de beroepscommissie weergegeven. De nota stelt voorts:

> “De administratie blijft bij haar vaststellingen uit het visitatieverslag, Hier geldt opnieuw de opmerking dat de administratie naar aanleiding van de eindevaluaties een nauwgezette afweging maakte van de werkingen van de verschillende organisaties als beweging. Voor de Liga was dit eindresultaat onvoldoende en dus negatief, juist omwille van het onvoldoende inzetten op maatschappelijke activering - een essentiële functie voor een bewegingsorganisatie - en in het bijzonder sensibilisatie. Ook de beroepscommissie stelt het gebrek hieraan vast in haar advies, en adviseert desondanks een tweede kans voor deze organisatie. Dergelijke tweede kans is naar onze mening - vanuit de gedane vaststellingen - echter moeilijk te verantwoorden binnen het luik bewegingen van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk.
> De bevestiging van het negatief eindresultaat door de minister betekent dat deze organisatie niet kan participeren aan de subsidieronde voor de volgende beleidsperiode (2011-2015)”.

3.9. Op 10 december 2009 beslist de minister “voor alle dossiers het advies van de visitatiecommissie te volgen: [...] Liga voor de Mensenrechten vzw [...] Niet laten participeren aan de subsidieronde van de volgende beleidsperiode (2011-2015)”.

3.10. Op 22 december 2009 wordt de ministeriële beslissing als volgt aan verzoekster meegedeeld:

“Hierbij kan ik u meedelen dat Mevrouw Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, bij nota van 10 december 2009 besliste om uw organisatie in de volgende beleidsperiode (2011-2015) niet meer te subsidiëren als sociaal-culturele beweging.
Deze beslissing is gebaseerd op het resultaat van de werkzaamheden die de administratie verrichtte in het kader van artikel 42 van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk dat de evaluatie van de werking van een gesubsidieerde organisatie regelt.
De administratie bezorgde uw organisatie, in overeenstemming met de procedure van artikel 18 van het besluit van de Vlaamse Regering houdende de uitvoering van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk, het eindevaluatieverslag bij brief van 26 augustus 2009. De administratie maakte bij de eindbeoordeling van de werkingen van de verschillende bewegingen een nauwgezette afweging. Voor uw organisatie was dit eindresultaat onvoldoende en dus negatief.
Uw organisatie tekende op 14 september 2009 bezwaar aan tegen de inhoud van het eindevaluatieverslag.
Bij brief van 8 oktober 2009 deelde de administratie mee dat zij geen rekening houdt met de inhoud van het bezwaarschrift, waarna het volledige dossier voor advies werd doorgestuurd naar de beroepscommissie.
Op 30 november 2009 bezorgde de administratie het volledige dossier, met inbegrip van het visitatieverslag, het eindevaluatieverslag, het bezwaarschrift en het verslag van de beroepscommissie aan de minister.
De beslissing van de minister is gebaseerd op de hiernavolgende eindbeoordeling van de voorbije werking van uw organisatie: ‘De Liga kent een goede inhoudelijke werking en scoort goed op het vlak van beleidsbeïnvloeding. Alle nodige elementen om een goede beweging te vormen zijn binnen de organisatie aanwezig, maar vooral wat betreft de maatschappelijke activeringsfunctie en de publiekswerking zijn extra inspanningen nodig. Dit besef is aanwezig bij het personeel maar wordt te weinig vertaald in resultaten.
De beleidsbeïnvloeding is de belangrijkste manier om te slagen in de vooropgestelde missie en hiervoor wordt de inhoudelijke kennis en expertise opgebouwd en verdiept. Deze zeer degelijke inhoudelijke kennis wordt vertaald in dossiers, die ook worden vertaald naar het ruime publiek. Deze vertaling wordt echter te algemeen aangepakt: de pers, de website en de tijdschriften zijn de voornaamste kanalen naar het brede publiek.
Nochtans is het mogelijk om de thema’s waarrond de Liga werkt meer actief tot bij het publiek te brengen.
Daarvoor zijn echter stevige inspanningen nodig. De organisatie zou in de eerste plaats een duidelijker beeld moeten krijgen over welke segmenten van het brede publiek ze nu bereikt en welke middelen ze daarvoor ter beschikking heeft. Daarvoor is een bevraging van de abonnees, de leden, de deelnemers aan de activiteiten en/of stakeholders noodzakelijk. Op basis daarvan kan een doelgroepenwerking worden uitgestippeld. Als er verschillende doelgroepen bepaald zijn kan op basis daarvan beslist worden welke methodes en activiteiten het meest geschikt zijn om tot sensibilisatie en maatschappelijke activering van deze groepen te komen. Ook een communicatieplan kan hierbij helpen. Dit laat toe de geschikte communicatiekanalen op het juiste tijdstip in te zetten. Op deze wijze kan de Liga op veel efficiëntere wijze het tweede luik van haar missie, namelijk het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor mensenrechten, realiseren. In dit verband is het nuttig om niet alleen medewerkers met inhoudelijke expertise aan te trekken of aan het personeel vorming aan te bieden over inhoudelijke zaken, maar ook een functie bewegingsmedewerker te creëren of meer in te zetten op sociaal-culturele vorming.’
Ter conclusie blijkt dat uw organisatie in gebreke bleef op het vlak van de maatschappelijke activering, en in het bijzonder het aspect sensibilisatie, wat

- volgens de decreetdefinitie van artikel 2, 9/ van het decreet van 4 april 2003 - essentieel is voor het bewegingswerk.
Deze negatieve beslissing heeft als gevolg dat uw organisatie, op grond van artikel 16, §3, laatste lid, van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk, niet kan participeren aan de subsidieronde voor de volgende beleidsperiode (2011-2015)".

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. Verwerende partij verklaart ter terechtzitting dat zij afstand doet van de in haar nota opgeworpen exceptie van laattijdigheid.

4.2. De Raad van State stelt samen met verzoekster vast dat de minister in de bestreden beslissing van 10 december 2009 die het eerste voorwerp vormt van de vordering, verzoekster enkel uitsluit van de volgende subsidieronde.

Verzoekster laat na in het inleidend verzoekschrift te specificeren welk voordeel zij bijkomend nastreeft met de uitdrukkelijke schorsing van de tenuitvoerlegging van de volgens haar zowel aan de eerste beslissing voorafgaande als erin besloten liggende evaluatie van haar werking in de voorbije periode.

In de mate waarin de negatieve eindevaluatie, door de administratie, van verzoeksters werking voor de afgelopen beleidsperiode een aan dit ministerieel besluit voorafgaand, louter erop voorbereidend advies is, lijkt het een niet voor vernietiging vatbare rechtshandeling te zijn.

De mate waarin de minister zich vervolgens die negatieve evaluatie zou hebben eigen gemaakt om tot haar beslissing te komen, lijkt te begrijpen te zijn als een motief van de eerste bestreden beslissing maar lijkt niet als een afzonderlijke, weze het impliciete, uitvoerbare administratieve rechtshandeling gekwalificeerd te kunnen worden.

In de huidige stand van de procedure wordt ambtshalve vastgesteld dat de vordering niet ontvankelijk is met betrekking tot het tweede voorwerp.

V. De schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

VI. Onderzoek van de middelen

6. Verzoekster voert twee annulatiemiddelen aan, die volgens haar ook het bevelen van de schorsing rechtvaardigen.

Eerste middel

Standpunt van de partijen

7. Het eerste middel is genomen uit de schending van het decreet van 4 april 2003, het besluit van de Vlaamse regering van 5 september 2008 houdende de uitvoering van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Uit geen enkele beslissing of ander document blijkt volgens verzoekster dat verwerende partij onderzoek heeft gevoerd van de voortgangsrapporten, de begrotingen en de financiële verslagen, zoals voorgeschreven bij artikel 42-43 van het decreet en het uitvoeringsbesluit. Integendeel heeft verwerende partij zich steeds beperkt tot een verwijzing naar de bevindingen van de visitatiecommissie en zij heeft hieraan geen enkel element op basis van een eigen onderzoek toegevoegd.

Die visitatiecommissie dan weer is niet regelmatig samengesteld omdat er slechts één externe deskundige en twee leden van de administratie aanwezig waren, zodat er geen paritair samengestelde visitatiecommissie was.

Het eindevaluatieverslag dat alle evaluatie-elementen dient te groeperen blijkt in de praktijk niet meer te zijn dan een eenvoudige brief van één pagina, waarin louter *pro forma* twee elementen uit het visitatieverslag en de repliek

van verzoekster nader worden besproken en verder zonder meer wordt overgegaan tot het formuleren van een besluit dat geen steun vindt in enig voorafgaand element van het dossier en beperkt is tot enkel de uitkomst van het visitatieverslag.

Dat de administratie, zoals het heet in het eindevaluatieverslag, een beslissing heeft getroffen aan de hand van de voortgangsrapporten of andere evaluatieactiviteiten is onterecht en vindt geen steun in het dossier; ook het visitatieverslag overigens verwijst nergens naar dergelijke documenten en bevat nog minder een beoordeling ervan zodat de enkele verwijzing naar dit verslag niet kon volstaan. Die minimalistische aanpak ligt niet in lijn met de diverse jaarverslagen en voortgangsrapporten die verzoekster jaarlijks aan verwerende partij ter kennis heeft moeten brengen - en waaromtrent zij ook nooit vooraf opmerkingen heeft gekregen.

Verzoekster laakt ook dat enkel formeel het verloop van de evaluatieprocedure is doorlopen, maar dat die procedure door verwerende partij is uitgehold omdat met haar opmerkingen -in de repliek op het visitatieverslag alsook in het bezwaarschrift tegen het eindevaluatieverslag- op geen enkel ogenblik zijn beantwoord waarna ook het oordeel van de onafhankelijke beroepscommissie volledig terzijde is geschoven. De procedure houdt de schijn hoog, maar in de praktijk is de ganse evaluatieprocedure vanaf het visitatieverslag zonder enig nut en staat het eindoordeel al vast van bij de aanvang. Dit blijkt zeer duidelijk nu het begeleidend schrijven van 22 december 2009 als eindbeoordeling de tekst van het visitatieverslag zonder meer citeert, zelfs voor wat betreft de elementen uit het visitatieverslag die in het eindevaluatieverslag nog zijn genuanceerd. De ganse tussenliggende procedure wordt klaarblijkelijk en zonder reden buiten beschouwing gelaten.

8. Volgens verwerende partij heeft de administratie de jaarlijkse voortgangsrapporten wel degelijk gecontroleerd. Aangezien er geen flagrante inbreuken op de decreetgeving uit bleken, werden er geen concrete stappen tot sanctionering ondernomen. Ook moesten de organisaties de nodige tijd krijgen om een volwaardige werking uit te bouwen en was een reactie dan ook pas zinvol nadat de organisatie effectief enige jaren aan het werk was als beweging. De bevindingen van de administratie zijn “wel degelijk meegenomen naar het eindevaluatieverslag” en werden er in verwerkt.

De visitatiecommissie was wel degelijk paritair samengesteld, uit één externe deskundige en een lid van de administratie. Het andere lid van de administratie was slechts aanwezig in de hoedanigheid van notulist.

De eindbeoordeling is niet alleen gebaseerd op de bevindingen van deze commissie, maar ook op de controle van de jaarlijkse verantwoordingsdocumenten. Na de commentaar van verzoekster bleef de essentie van de conclusies overeind, zodat de administratie zich niet genoodzaakt zag om wijzigingen aan te brengen in het "besluit en aanbevelingen" van het visitatieverslag. Dit verslag "bevatte op zich nog geen eindconclusies maar wel vaststellingen": "Op basis van die vaststellingen -en rekening houdend met de elementen uit het verhaalschrift van de organisatie- werd een eindconclusie geformuleerd in het eindevaluatieverslag". Een nota werd voorgelegd aan de minister, met "een uittreksel uit het verslag van de visitatiecommissie, een uittreksel uit het verslag van de Beroepscommissie en een nieuwe bijdrage van de administratie waarin zij aangeeft dat zij bij de vaststellingen uit het visitatieverslag blijft en dat ze van mening is dat de tweede kans die de Beroepscommissie voorstelt, niet overeenstemt met de bedoeling van het decreet m.b.t. de bewegingen".

Op grond van deze nota "besliste de minister om het advies van de visitatiecommissie te volgen".

Beoordeling

9. Artikel 42, eerste lid, van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk, zoals vervangen bij decreet van 14 maart 2008, bepaalt:

> "Met uitzondering van de sociaal-culturele bewegingen waar deze regel geldt vanaf de eerste beleidsperiode, evalueert de administratie vanaf de tweede beleidsperiode de werking van elke organisatie voor sociaal-cultureel volwassenenwerk die gesubsidieerd wordt met toepassing van dit decreet, door middel van :
> 1/ een bezoek ter plaatse vanaf het tweede jaar van de beleidsperiode door een visitatiecommissie. De visitatiecommissie evalueert op basis van het beleidsplan en de ingediende voortgangsrapporten, begrotingen en financiële verslagen;
> 2/ de controle van de voortgangsrapporten, de begrotingen en de financiële verslagen".

In de toelichting bij het voorstel van decreet staat met betrekking tot dit artikel het volgende te lezen (*Parl.St.* Vl.Parl. 2007-2008, nr. 1481 /1, 30-31):

"De inhoud van deze bepaling vormt mee de kern van de huidige decreetaanpassing.

In de eerste en tweede beleidsperiode stond in het decreet van 4 april 2003 de beleidsplanning binnen de organisatie evenals de beoordeling van het resultaat van dit proces – het beleidsplan – via een inhoudelijke en kwaliteitsbeoordeling door een adviescommissie, centraal.

Nu de organisaties zich – mede met de ondersteuning en begeleiding van de vzw Kwasimodo – het instrument van de beleidsplanning eigen maakten, is de tijd aangebroken om niet langer de beoordeling van het beleidsplan als een op zichzelf staand document waarin men zich hoofdzakelijk spiegelt aan een toekomstige werking, doch de beoordeling van de werking van de organisatie – in een continuüm van strategische planning, uitvoering en evaluatie – als bepalend voor de vaststelling van subsidie-enveloppe van een organisatie, in het decreet te verankeren.

De evaluatie door de administratie moet voortaan de input leveren voor een gegronde beslissing hierover.

Het gewijzigde artikel 42 van het decreet (artikel 40 van dit voorstel) geeft aan welke middelen de administratie in de loop van een beleidsperiode ter beschikking heeft om tot een eindevaluatie te komen over de werking van een organisatie.

Het basisdocument waarmee de administratie aan de slag gaat voor de uit te voeren evaluatie van de werking van een organisatie in een welbepaalde beleidsperiode, is natuurlijk het beleidsplan van die organisatie. Dit is het document dat de organisatie opmaakte nadat de beslissing over de grootte van de subsidie-enveloppe werd meegedeeld en waarvan de administratie in een eerste fase kon nagaan dat het (tijdig) werd ingediend en dat de toekomstige werking van de organisatie zoals omschreven in het beleidsplan, past binnen het decreet.

De allereerste actie die de administratie nadien in het kader van de evaluatie onderneemt is de controle van de documenten die de organisatie jaarlijks aan de administratie verplicht moet toesturen ter verantwoording van de subsidie-enveloppe.

Een belangrijk moment in dit evaluatieproces vormt dan verder ongetwijfeld het bezoek bij de organisatie. Dit bezoek ter plaatse is verplicht en kan plaatshebben vanaf het tweede jaar van de beleidsperiode. De ingrediënten voor dit gesprek ter plaatse met de verantwoordelijken van de organisatie vormen het beleidsplan, de voortgangsrapporten en de jaarlijkse financiële documenten.

Daarnaast heeft de administratie nog de mogelijkheid om sporadisch dan wel geregeld ter plaatse controle uit te oefenen op de realisatie van een geplande activiteit van de organisatie.

Deze activiteiten, die de administratie in het raam van de evaluatie verricht, vormen de grondslag voor de inhoud van het eindevaluatieverslag dat door de administratie tijdig aan de organisatie wordt bezorgd.

Tijdig betekent op dit punt dat uiterlijk tegen 1 september van het voorlaatste jaar van de lopende beleidsperiode het verslag met de mededeling van het positieve of negatieve eindresultaat aan de organisatie wordt toegezonden. Dit is noodzakelijk om over voldoende tijd te beschikken voor een redelijke timing en procedure voor enerzijds de behandeling van eventuele bezwaarschriften en voor anderzijds de vaststelling van de subsidie-enveloppe voor de volgende beleidsperiode, waarbij de organisatie tevens voldoende tijd gelaten wordt om een passend beleidsplan in te dienen.

Het tijdspad en de procedure zal door de Vlaamse Regering per werksoort worden uitgeschreven in het uitvoeringsbesluit.

Een aantal hoofdprincipes is in het decreet verankerd via het gewijzigde artikel 43 van het decreet (artikel 41 van dit voorstel): de oprichting van een visitatiecommissie voor het uitvoeren van het bezoek ter plaatse, de mogelijkheid van een reactie op het evaluatieverslag en van het indienen van een bezwaarschrift tegen de besluiten van het eindevaluatieverslag, de tussenkomst van de beroepscommissie als bezwaarinstantie, de openbaarheid van de eindevaluatieverslagen enzovoort.

De Vlaamse Regering regelt verder onder meer nog de samenstelling van de visitatiecommissie en van de beroepscommissie, evenals het te hanteren evaluatiemodel bij het bezoek ter plaatse.

Wat betreft dit laatste punt is er in overleg met de sector – gelijktijdig met de gesprekken over de voorliggende decreetaanpassing – gewerkt aan de redactie van een transparant evaluatiemodel waarin de volgende punten worden geconcretiseerd:
– de wijze waarop het bezoek ter plaatse kan verlopen;
– de elementen die in de evaluatie aanbod komen;
– de gevolgen die aan het in gebreke blijven op bepaalde elementen verbonden moeten worden.

De inhoud van dit document heeft de goedkeuring van alle betrokkenen en draagt zo bij tot de nodige transparantie in de verhouding gesubsidieerde organisatie-overheid op het punt van de evaluatie.

Voor het bezoek ter plaatse zelf voorziet de voorliggende decreetaanpassing in een paritair samengestelde visitatiecommissie, bestaande uit ambtenaren en buitenstaanders die met kennis van zaken van het sociaal-culturele werk en van de regelgeving vanuit een duidelijk aanwijsbare deskundigheid mee input kunnen leveren aan een grondige en onderbouwde evaluatie”.

10. Uit deze toelichting komt op het eerste gezicht naar voor dat de beoordeling van de werking als bepalend voor de vaststelling van de subsidie-enveloppe wordt genomen. Die evaluatie dient te gebeuren door de administratie op basis van het beleidsplan en de documenten die de organisatie jaarlijks aan de

administratie verplicht moet toesturen ter verantwoording van de subsidie-enveloppe.

De wil van de decreetgever is *prima facie* derhalve dat in eerste instantie een evaluatie van de verschillende documenten dient te gebeuren waarna de visitatiecommissie een bezoek brengt aan de organisatie. Die visitatiecommissie evalueert luidens artikel 42, eerste lid, 1/, van het decreet “op basis van het beleidsplan en de ingediende voortgangsrapporten, begrotingen en financiële verslagen”. De administratie dan weer, formuleert haar eindevaluatie over de organisatie luidens artikel 42, eerste lid, 1/ en 2/, door middel van zowel het verslag van de visitatiecommissie als andermaal “de controle van de voortgangsrapporten, de begrotingen en de financiële verslagen”.

11. De verwerende partij stelt in haar nota dat de bevindingen van de documenten die bij de administratie werden ingediend voor het bezoek plaats vond, in de voorbereiding ervan werden verwerkt. Zij verwijst daarvoor naar een aantal passages uit het visitatieverslag, het evaluatiemodel en het eindevaluatieverslag.

In het visitatieverslag staat inderdaad te lezen dat “bij de voorbereiding en uitvoering van het bezoek [...] de procedure [werd] gevolgd zoals voorzien in het evaluatiemodel dat werd opgesteld in overleg met de sector”. Dergelijke vrijblijvende vermelding is uiteraard geen garantie dat de voorafgaande evaluatie door de administratie ook effectief is doorgevoerd. Met verzoekster moet immers worden vastgesteld dat van de betrokken bewegingen wordt geëist dat zij tal van documenten aan de administratie toesturen (artikel 19 van het besluit van 5 september 2008). De administratie is trouwens verplicht deze stukken te onderzoeken en te beoordelen aangezien het behoud van de subsidie daarvan afhangt (artikel 20 van hetzelfde besluit).

Door dergelijke rapportageverplichtingen aan de organisaties op te leggen, in het licht vooral van het belang van die verslaggeving voor de evaluatie, het behoud en uiteindelijk de hernieuwing van de subsidiëring, neemt verwerende partij echter ook op haar schouders een concomitante last.

Het kan immers niet zijn, zo lijkt, dat de administratie de betrokken organisaties enkel kennis geeft van haar onderzoek wanneer zij tot de bevinding komt dat er “stappen tot sanctionering” te ondernemen zijn. In ieder geval, wanneer de administratie meent geen opmerkingen te moeten maken, lijkt het

aannemelijk dat de desbetreffende organisatie de evaluatie als positief mag veronderstellen. Als dan de visitatiecommissie, en later de administratie, elk voor zich oordelen dat de voortgangsrapporten, begrotingen en financiële verslagen toch kritiek opleveren of moeten wijken voor kritiek die tijdens het plaatsbezoek pas aan de oppervlakte komt, is het op het eerste gezicht zaak om hierover op meer uitdrukkelijke wijze blijk te geven in de schriftelijke neerslag van de visitatie en in de eindevaluatie.

Bij het voorlopig onderzoek dat de Raad van State in deze stand van de procedure uitvoert, blijkt niet genoegzaam dat verwerende partij inderdaad de bedoelde documenten vóór , tijdens én na het visitatieonderzoek het gewicht heeft gegeven dat er blijkens artikel 42 van het decreet aan gegeven moet worden. Het middel is in die mate ernstig.

12. Artikel 52, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 september 2008 bepaalt:

> "De visitatiecommissie die het bezoek aan de gesubsidieerde organisatie verricht, is paritair samengesteld en bestaat uit maximaal vier personen, waarvan maximaal twee deskundigen niet tot de administratie behoren".

In casu vermeldt het evaluatieverslag van 5 februari 2009, opgesteld naar aanleiding van het bezoek van de visitatiecommissie drie personen die deel uitmaken van die commissie, waarvan een extern deskundige en twee leden van de administratie. Zoals de verzoekende partij terecht opmerkt, is van enige pariteit geen sprake.

Vooralsnog overtuigt verwerende partij niet dat een bepaald lid van de administratie slechts aanwezig was in de hoedanigheid van notulist, en wordt integendeel op zicht van de vermeldingen in stuk 7 van het administratief dossier aangenomen dat de commissie uit drie volwaardige leden bestaat. Dit stuk is de kennisgeving van het geplande plaatsbezoek door de visitatiecommissie, die "zal bestaan uit de volgende personen:" (volgen drie namen). Ook het visitatieverslag vermeldt zoals gesteld drie personen, waarvan twee met vermelding "visitatiecommissie - administratie".

Het middel is ook in die mate ernstig.

13. Artikel 43, § 2, van het decreet en artikel 18 van het uitvoeringsbesluit organiseren de bezwaarprocedure tegen het eindevaluatieverslag, waarbij een beroepscommissie advies geeft in het geval de administratie geen rekening houdt met het bezwaarschrift van de geviseerde beweging.

Wanneer de regelgever in een bezwaar- en beroepsprocedure voorziet, heeft deze maar zin indien met de bezwaren van de betrokken beweging daadwerkelijk rekening wordt gehouden en wanneer ze in de finale beoordeling mee in overweging worden genomen. Te dezen geldt dit des te meer, zo lijkt, nu verzoekster bijzonder omstandige geschriften heeft bezorgd aan verwerende partij omtrent het visitatieverslag en de eindevaluatie én nu blijkt dat de beroepscommissie niet op de golflengte zat van de administratie.

De beslissing van de minister die als stuk 18 van het administratief dossier aan de Raad van State is voorgelegd kan vooralsnog niet ervan overtuigen dat zij aan die vereiste afweging is toegekomen: zij heeft "beslist voor alle dossiers het advies van de visitatiecommissie te volgen". Nog daargelaten dat dit visitatieverslag louter beschrijvend is -en waarin de Raad *prima facie* geen welomschreven negatief eindadvies kan vinden- kan een loutere referentie aan het advies van de beroepscommissie niet volstaan om aan te tonen dat effectief met dit advies en met de argumenten van verzoekster rekening is gehouden.

In de brief waarmee de bestreden beslissing vervolgens ter kennis wordt gebracht aan verzoekster -en nog daargelaten de overige kritiek die verzoekster in het tweede middel over de waarde van deze kennisgeving heeft- worden ook enkel de verschillende procedurestappen in herinnering gebracht en wordt in het bijzonder de rubriek "besluit en aanbevelingen" uit het visitatieverslag aangehaald. Daar wordt enkel nog aan toegevoegd "dat de organisatie op het vlak van de maatschappelijke activering, en in het bijzonder het aspect sensibilisatie" in gebreke bleef, wat "essentieel is voor het bewegingswerk".

Het aspect 'sensibilisering' werd reeds in het verslag van de visitatiecommissie vermeld. De beroepscommissie was het niet eens met de zienswijze die de visitatiecommissie huldigde en adviseerde dat de organisatie een tweede kans verdiende, gelet op haar enorme deskundigheid en meerwaarde voor andere organisaties. Weliswaar gaf de beroepscommissie aan dat verzoekster inderdaad in de toekomst moest werken rond het aspect "sensibilisatie" doch dit

belette de commissie niet een positief advies te geven. Er dient trouwens op gewezen te worden dat artikel 2, 9/, van het decreet niet enkel het aspect “sensibilisatie” als essentieel beschouwt. Het positief advies van de beroepscommissie werd bovendien gedragen door de vaststelling dat verzoekster een enorme deskundigheid in huis heeft en een sterke meerwaarde betekent voor andere organisaties. Op deze laatste aspecten -evengoed essentieel- wordt in de nota’s van de administratie -laat staan in de bestreden beslissing- helemaal niet ingegaan. Aldus kan verzoekster op het eerste gezicht worden bijgevallen waar zij stelt dat vanaf het visitatieverslag de verdere evaluatieprocedure zonder enig nut is - of nog dat de ganse tussenliggende procedure door de minister “klaarblijkelijk, zonder reden, buiten beschouwing [wordt] gelaten”.

Het middel is ook in dit onderdeel ernstig.

VII. Beoordeling van het aangevoerde nadeel

14. Verzoekster doet gelden dat zij een financieel nadeel ondergaat dat haar voortbestaan ernstig bedreigt, nu zij geen aanspraak kan maken op subsidiëring voor de volgende beleidsperiode. Ingevolge de bestreden beslissing zal haar werking volledig stilvallen, wat betekent dat zij haar bestaansreden verliest. Zij zal geen verdere engagementen kunnen aangaan, zij zal minstens een deel van haar personeel moeten ontslaan en huur- of andere overeenkomsten opzeggen. Ter adstructie verwijst verzoekster naar stuk 12 van haar bundel, dat een overzicht geeft van haar financiële middelen tussen 2005 en 2009. Ongeveer 90 % van haar totale budget (in 2009: 312 miljoen euro) is gevormd door werkings- en loonsubsidies (280 miljoen euro). Verzoekster wijst ook op het belang van de overheidsgelden ten aanzien van de jaarlijkse personeelskost en de onmogelijkheid om met de overige inkomsten het personeel in dienst te kunnen houden. De thans bestreden beslissing heeft niet enkel als rechtstreeks gevolg dat zij de subsidie op grond van het decreet van 4 april 2003 verliest, maar dat zij evenzeer en onvermijdelijk geen bijkomende loonsubsidies meer kan krijgen in de zin van het decreet van 7 mei 2004 houdende aanvullende subsidies voor tewerkstelling in de culturele sector.

15. Verwerende partij antwoordt hierop dat verzoekster een financieel nadeel lijdt dat er in bestaat dat zij door de niet-subsidiëring 75.000 euro verliest, wat slechts een kwart is van het jaarlijks budget van verzoekster. Reeds in het visitatieverslag is aan verzoekster opgemerkt dat werk moet worden gemaakt van

een zoektocht naar een diversificatie van de inkomsten. Verzoekster is dus reeds twee jaar voordat de subsidiebeslissing zal ingaan -2011- aangemaand om alternatieve financieringsbronnen te zoeken. Indien verzoekster die inspanning niet wil leveren of minstens daarvan geen bewijs levert, dan moet worden geconcludeerd dat zij zelf mee een nadeel creëert. De stelling dat de beslissing haar werking in het gedrang zou brengen valt niet te rijmen met de houding van verzoekster.

16. Verwerende partij spreekt verzoekster niet tegen dat het verlies van de in het verleden toegekende subsidie in het kader van het decreet van 4 april 2003, tevens het verlies betekent van de daaraan gekoppelde aanvullende loonsubsidies op basis van het decreet van 7 mei 2004. Ook de becijfering van stuk 12 wordt door verwerende partij niet ontkracht. Uit het een en het ander blijkt dat verzoekster tussen de 80% à 90% van haar totale middelen zou zien te vervallen. Deze percentages worden op het eerste gezicht overigens bevestigd in het verslag van de visitatiecommissie (bladzijde 5 onderaan). Het betoog van verzoekster overtuigt derhalve en wordt bevestigd door de stukken van het dossier. De Raad acht het voorts weinig realistisch om van een beweging die gedurende jaren voor de quasi totaliteit van haar uitgaven aangewezen is op overheidssubsidies, te verwachten dat zij op een jaar tijd voldoende sponsoring vindt om dat kwart miljoen euro op te vangen. De Raad verwerpt bijgevolg het verweer dat verzoekster door eigen lijdzaamheid het financiële nadeel te dezen zelf mee creëert.

De tweede voorwaarde is eveneens vervuld.

17. Er is dan ook voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 10 december 2009 van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur waarbij de vzw Liga voor Mensenrechten niet toegelaten wordt te "participeren aan de subsidieronde van de volgende beleidsperiode (2011-2015)" in het kader van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk.

2. De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 8 juni 2010, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren, staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door
Frank Bontinck, griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Frank Bontinck	**Geert Van Haegendoren**