

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

nr. 234.293 van 31 maart 2016

in de zaak A. 217.618/IX-8763

In zake: de VZW FEDERATIE VAN VOORUITSTREVENDE
VERENIGINGEN

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hakan Erzurumlu
kantoor houdend te 9200 Dendermonde
Greffelinck 15
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frederik Vandendriessche, Leopold Schellekens en
Linde Bevernaege
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 november 2015, strekt tot de nietigverklaring en de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel van 25 september 2015, om de erkenning van CDF - Federatie van Vooruitstrevende Verenigingen als sociaal-culturele vereniging in te trekken, alsook van “het advies ter voorbereiding van de intrekking[s] en de aangetekende kennisgeving van de intrekking”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ en over de vordering tot schorsing met toepassing van artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 maart 2016.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hakan Erzurumlu, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaten Linde Bevernaege en Filip Lahaye, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge 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 is sedert 1 januari 2010 erkend als sociaal-culturele vereniging zoals bedoeld in het decreet van 4 april 2003 ‘betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk’.

3.2. In 2015 wordt de administratie op de hoogte gebracht van klachten gericht tegen verzoekster met betrekking tot zowel bestuurlijk als financieel wanbeleid. Gewezen wordt op een grote machtsconcentratie rond de directeur van verzoekster en op onregelmatigheden omtrent de boekhouding.

Op 16 juli 2015 bezoekt de administratie verzoekster, na een telefonische aankondiging. In een nota aan de minister van 17 september 2015 staat hieromtrent te lezen:

“De administratie bracht CDF op 16 juli 2015 een bezoek om de aantijgingen te bespreken met de directeur en de voorzitter. Eerst en vooral werd bevestigd dat de directeur een zeer bepalende rol heeft in de werking van de vereniging. Hij zetelt in de algemene vergadering, net als zijn echtgenote en twee van zijn kinderen. Zijn dochter is sinds het ontslag van [...] de penningmeester van CDF. Het klopt eveneens dat de directeur alle volmachten op de rekening van de vereniging bezit. De voorzitter verklaart dat de raad van bestuur geen volmacht nodig heeft, omdat zij het volste vertrouwen in de directeur heeft. De administratie heeft een kopie van een verslag van de raad van bestuur van 27.03.2015 die dit bevestigt (er waren geen kandidaten voor een volmacht).

CDF gaf tijdens het visitatiegesprek aan dat een lokaal met polyvalente zaal, zoals in Gent en Brussel een belangrijke factor is in het aantrekken en behouden van lidafdelingen. Indien er budgettaire ruimte zou zijn, zouden ze ook op zoek gaan naar een locatie in Antwerpen. De visitatiecommissie gaf echter aan dat CDF in verhouding te veel middelen uitgeeft aan huisvesting (15% van de uitgaven), en raadde de organisatie aan dit percentage naar beneden te halen. CDF hield daar echter geen rekening mee en startte in 2015 (op het moment dat de Stad Gent besliste om de subsidiëring van zelforganisaties stop te zetten, wat een verlies van €44 000 betekent voor CDF) met het huren van een lokaal in Antwerpen, dat nog grondig moet gerenoveerd worden.

In het verslag van de raad van bestuur van 27.03.2015 is er sprake van het aanpassen van de begroting ter compensatie voor de huur van het pand in Antwerpen. Deze begrotingsaanpassing werd echter niet gestemd door de

algemene vergadering, wat opnieuw niet getuigt van een democratische werking.

De administratie bekeek de boekhouding van CDF, en vond in de kasboekhouding een groot aantal schuldvorderingen en verklaringen op eer die moesten dienen voor aanzienlijke cashtransacties tot bedragen ver boven de duizend euro. Deze transacties betroffen hoofdzakelijk arbeidsprestaties (muzikanten, sprekers, klusjes etc.), aankopen (kleine en grote) en kilometervergoedingen. Er waren onkostennota's niet gedateerd of gehandtekend, en verdere bewijsstukken (aankoopfacturen etc.) ontbraken. Voorbeeld hiervan waren de prestaties van de directeur voor het opknappen van de locatie in Brussel, waar een onkostennota voor meer dan €2.000 werd gevonden in de kasboekhouding. Volgens de directeur gaat het om kilometervergoedingen tussen Gent en Brussel en het terugbetalen van bouw materiaal. De directeur en de voorzitter verklaarden dat dit alles gebeurde in de vrije tijd van de directeur, en dit enkel een terugbetaling was van gemaakte kosten. Hiervan was echter geen bewijs terug te vinden in de kasboekhouding. Wat betreft de vergoedingen voor geleverde prestaties wees de administratie op de wettelijke verplichtingen omtrent vrijwilligersvergoedingen en kleine onkostenvergoedingen. Deze bleken niet gekend te zijn.

De directeur beriep zich aan het begin van het gesprek op zijn jarenlange expertise als professionele boekhouder, maar verklaarde eens geconfronteerd met de onregelmatigheden in de kasboekhouding en de machtsconcentratie dat het niet eenvoudig was om alles zelf te dragen, en hij alle hulp die voorhanden was (ook die van de administratie) kon gebruiken.”

Op basis van deze vaststellingen concludeert de administratie dat verzoekster niet aan de erkenningsvoorwaarden voldoet:

“De administratie concludeert dat CDF niet voldoet aan volgende erkenningsvoorwaarden:

- ‘In het beheer en het beleid van de vereniging hebben de vrijwilligers een bepalende inbreng’ (art. 4, §1 zesde lid). De administratie stelt vast dat [K.] zowel directeur, lid van de algemene vergadering als enige gevolmachtigde van de rekeningen van CDF is. Dit maakt dat zowat alle macht binnen de vereniging in handen is van één beroepskracht (tevens ook oprichter en oud voorzitter). De raad van bestuur onttrekt zich hierbij van de financiële verantwoordelijkheid voor de organisatie, iets waar zij als bestuur toe verplicht zijn.
- Ze hebben een democratische werking (art. 4, §1, zevende lid). In het verslag van de raad van bestuur van 27 maart 2015 is er sprake van het aanpassen van de begroting ter compensatie voor de huur van het pand in Antwerpen. Deze begrotingsaanpassing werd echter niet gestemd door de algemene vergadering. Het aanpassen van de begroting 2015 met het oog op de huur van een derde locatie is in strijd met de vzw-wetgeving. Daarbij komt de verzwarende omstandigheid dat de administratie vaststelde dat het financiële beheer van de vereniging niet transparant genoeg

gevoerd omwille van grote, nauwelijks te verifiëren cashtransacties. Voor een federatie die voor 93% afhankelijk is van subsidies van de Vlaamse overheid, is het onaanvaardbaar dat grote uitgaven zoals arbeidsprestaties in cash en via onkostennota worden geregeld zonder aangifte bij de belastingen, wat gelijk staat aan zwartwerk.

De administratie adviseert de minister om de erkenning van CDF als sociaal-culturele vereniging in te trekken.”

3.3. Op 25 september 2015 volgt de minister het advies van de administratie en hij gaat over tot de intrekking van de erkenning van CDF als sociaal-culturele vereniging.

IV. Afstand

4. Op de terechtzitting doet verzoekster uitdrukkelijk afstand van haar beroep in zoverre het betrekking heeft op het voorbereidend advies en op de kennisgeving van de intrekkingbeslissing.

Aldus hoeft aan de exceptie van de verwerende partij, die op deze voorwerpen betrekking heeft, geen aandacht te worden gegeven en wordt hierna enkel nog aan de intrekking gerefereerd als de bestreden beslissing.

V. Toepassing kortedebattenprocedure

Standpunt van de partijen

5. In een *tweede middel* voert verzoekster onder meer de schending aan van de hoorplicht, omdat zij niet adequaat is gehoord.

Verzoekster zet uiteen dat zij door de administratie, middels tussenkomst van de directeur, telefonisch werd geïnformeerd over een plaatsbezoek dat eerstdaags zou gebeuren met betrekking tot enkele klachten over de werkwijze van verzoekster. Deze klachten “werden aan de verzoekende partij niet ‘gedetailleerd’ geïnformeerd”. De mogelijke gevolgen werden evenmin meege-deeld. Verzoekster stelt dat zij haar standpunt niet heeft kunnen uiteenzetten of op

nuttige wijze voor haar belangen kunnen opkomen. Aan verzoekster werd geen voldoende, redelijke termijn toegekend om een verweer ten gronde voor te bereiden. Er werd haar geen schriftelijke kennisgeving gedaan, zij heeft haar verweer ook niet schriftelijk kunnen doen.

6. In de nota met opmerkingen erkent de verwerende partij de toepasselijkheid van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij merkt op dat een onderzoek ter plaatse net als doel had om een onderbouwd, objectief standpunt te kunnen innemen alvorens te besluiten of de erkenningsvoorwaarden als sociaal-culturele vereniging al dan niet vervuld zijn en de erkenning al dan niet moet worden ingetrokken.

Aldus kan niet worden verwacht dat reeds tijdens het plaatsbezoek een definitief standpunt zou worden meegedeeld.

Op basis van het bezoek ter plaatse werd bovendien aan de directeur en de voorzitter de kans geboden om de aantijgingen te bespreken. Tevens hebben zij de mogelijkheid gekregen om alle nuttige documenten voor te leggen. Verzoekster beweert verkeerdelijk dat ter vervulling van de hoorplicht, het nodig is dat de administratie de volledige inhoud van de klachten vooraf zou meedelen. Zoals gezegd, waren deze klachten immers slechts de aanleiding voor het plaatsbezoek, dat tot doel had na te gaan of verzoekster nog aan de erkenningsvoorwaarden voldeed. Het plaatsbezoek had aldus een ruimere draagwijdte dan een onderzoek naar de ingediende klachten. Ook uit het gegeven dat het plaatsbezoek telefonisch – en niet schriftelijk – werd aangekondigd, kan moeilijk worden aangenomen, dat verzoekster onvoldoende was geïnformeerd. Bovendien kan evenmin worden aangenomen dat zij over een onvoldoende redelijke termijn zou beschikt hebben om haar verweer uiteen te zetten. Aldus heeft verzoekster wel de mogelijkheid gekregen om verweer ten gronde te voeren. In haar verzoekschrift toont zij ook niet aan welke feiten zij naar aanleiding van een grondi-

gere voorafgaande kennisgeving nog tijdens het plaatsbezoek zou hebben aangebracht en die van aard zouden zijn geweest om tot een andere beslissing te leiden.

Beoordeling

7. De procedure die het bestuur moet volgen om de erkenning van verzoekster als sociaal-culturele vereniging in te trekken, is neergeschreven in 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’.

Artikel 4 van dit besluit luidt:

“Na onderzoek van het ingediende voortgangsrapport en het financiële verslag zet de administratie, als de vereniging niet voldoet aan artikel 4, § 1, van het decreet van 4 april 2003 [*dit zijn de erkenningsvoorwaarden*], de procedure in tot intrekking van de erkenning. Als dat nodig is, voert ze een controle ter plaatse uit. Voor 1 juli van het lopende jaar brengt de administratie bij de minister advies uit op basis van de gevoerde procedure. De beslissing van de minister wordt met een aangetekende brief aan de vereniging meegedeeld. De intrekking van de erkenning gaat in op 1 januari van het jaar dat volgt op de mededeling van de beslissing, en betekent vanaf dat ogenblik het verlies van de jaarlijkse subsidie-enveloppe.”

Noch dit artikel, noch een andere normatieve bepaling regelt uitdrukkelijk de naleving van de op de overheid rustende verplichting om de belanghebbende wiens rechtstoestand ingevolge de intrekking van de erkenning ongunstig wordt gewijzigd, vooraf de gelegenheid te geven om voor zijn belangen op te komen, zodat dan de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur toepassing vindt. Terecht wordt dit door de verwerende partij ook erkend.

8. Krachtens dit beginsel van behoorlijk bestuur geldt voor de verwerende partij de verplichting om die maatregel tot intrekking van de erkenning pas te nemen nadat verzoekster de mogelijkheid heeft gehad om op een nuttige wijze haar standpunt daarover kenbaar te maken.

Dit impliceert, onder meer, dat zowel de aard van de overwogen maatregel als de motieven die er aan ten grondslag liggen en de juridische grondslag ervan vooraf aan de betrokkene worden medegedeeld en dat zij over een redelijke termijn moet beschikken om haar verweer degelijk te kunnen voorbereiden. Dit verweer mag schriftelijk gebeuren, in beginsel is er geen verplichting om de belanghebbende ook mondeling te horen.

9. Zoals de verwerende partij zelf stelt, vormen de klachten die zij ontving slechts de aanleiding van het onderzoek, maar is de bestreden intrekking van de vergunning niet gesteund op deze klachten. De bestreden beslissing is gesteund op de resultaten van het eigen onderzoek gevoerd door de administratie, waaronder het plaatsbezoek. Evenwel werd verzoekster nooit op een nuttige wijze tijdig op de hoogte gebracht van die in de nota van 17 september 2015 neergeschreven bevindingen van het onderzoek, waarbij tekortkomingen worden vastgesteld waardoor verzoekster niet langer zou voldoen aan de erkenningsvoorwaarden.

Verzoekster is nooit vooraf op de hoogte gebracht van de voorgenomen intrekking van de erkenning, op een wijze die haar toeliet nuttig op te komen voor haar standpunt.

10.1. De verwerende partij werpt tegen dat verzoekster geen gegevens aanbrengt die laten veronderstellen dat het oordeel anders kon luiden, en zij verwijst hierbij naar de weerlegging van het eerste middel.

10.2. De Raad van State aanvaardt dat een schending van het recht om te worden gehoord pas tot nietigverklaring van het na afloop van de administratieve procedure genomen besluit leidt, wanneer deze procedure zonder deze onregelmatigheid een andere afloop had kunnen hebben, inzonderheid omdat verzoekster elementen ter rechtvaardiging had kunnen aanvoeren.

10.3. Zoals de verwerende partij aangeeft, doet verzoekster dat in haar eerste middel: zij bespreekt en weerspreekt de nota van de administratie van 17 september 2015, die de minister geacht moet worden zich als motivering eigen gemaakt te hebben.

Net omdat de hoorplicht niet is gerespecteerd, kan de verwerende partij aan verzoekster bezwaarlijk verwijten wat zij doet in haar nota, namelijk dat die opmerkingen *post factum* zijn.

10.4. Opdat verzoekster belang bij het middel ontzegd moet worden, moet de verwerende partij aantonen dat de intrekking van de erkenning hoe dan ook onafwendbaar was. Vanzelfsprekend mag zij daarbij niet van de Raad als wettigheidsrechter vragen om haar plaats als actief bestuur in te nemen. Dat doet zij wel, door thans van de Raad te verlangen dat hij vooruit zou lopen op de appreciatie waarmee de minister het verweer van verzoekster zou onthalen, nadat de hoorplicht is nageleefd.

11. Het middel is in de aangegeven mate gegrond. Het auditoraat heeft terecht de afhandeling van de zaak met de kortedebattenprocedure voorgesteld.

VI. De vordering tot schorsing

12. De nietigverklaring van de bestreden intrekkingsbeslissing en de afstand van het beroep voor het overige, heeft tot gevolg dat de door verzoekster ingediende vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen geen voorwerp meer heeft.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel van 25 september 2015 om de erkenning

van CDF - Federatie van Vooruitstrevende Verenigingen als sociaal-culturele vereniging in te trekken.

2. De afstand van het beroep voor het overige wordt vastgesteld.

3. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 31 maart 2016, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren, kamervoorzitter,
bijgestaan door

Vera Wauters, griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren