

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.471 van 14 mei 2019
in de zaak A. 221.686/IX-9026**

In zake : de VZW JEUGD EN POËZIE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Christiaan Lesaffer
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Meir 22-24 bus 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

 de VLAAMSE GEMEENSCHAP
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Frederik Vandendriessche, Daan Willems 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 10 maart 2017, strekt tot de nietigverklaring van:

 “De beslissing van 13 januari 2017 van de Afdeling Jeugd van het Departement Cultuur, Jeugd, Sport & Media van de Vlaamse overheid (Vlaamse Gemeenschap), [...] waarbij de door [de vzw] Jeugd en Poëzie ingediende beleidsnota 2018-2021 onontvankelijk werd verklaard door de Afdeling Jeugd.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 238.814 van 13 juli 2017 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een 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 25 maart 2019.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ann Coolsaet, die *loco* advocaat Christiaan Lesaffer verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Linde Bevernaege, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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. Feiten

3.1. Verzoekster ontvangt als cultuureducatieve vereniging subsidies op grond van het decreet van 18 juli 2008 ‘houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid’ (hierna: het decreet van 18 juli 2008).

3.2. Op 31 december 2012 kiest verzoekster ervoor om af te zien van erkenning als cultuureducatieve vereniging op basis van het decreet van 20 januari 2012 ‘houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid’ (hierna ook: het jeugddecreeet), dat het voormelde decreet van 18 juli 2008 vervangt. Verzoekster kiest aldus voor de zogenaamde tijdelijke opstapregeling, die volgt uit de overgangsmaatregel in artikel 19, § 1, eerste lid, van het jeugddecreeet. In plaats van een jaarlijkse basissubsidie van 80.000 euro als erkende cultuureducatieve vereniging, krijgt zij in die opstapregeling een jaarlijkse basissubsidie van 55.000 euro. Ook komt zij nog steeds in aanmerking voor aanvullende variabele subsidies.

Op 1 augustus 2013 beslist de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel om aan verzoekster voor de periode 2014-2017 een jaarlijkse basissubsidie en een aanvullende variabele subsidie toe te kennen van in totaal 152.000 euro.

3.3. De mogelijkheid om zonder erkenning subsidies te krijgen als cultuureducatieve vereniging – de voormelde opstapregeling – wordt voor de subsidieperiode 2018-2021 geschrapt bij decreet van 18 december 2015 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016’ (hierna: het decreet van 18 december 2015). Dit decreet schrapt ook de mogelijkheid om tussentijds een beleidsnota in te dienen – om aldus voor de rest van de subsidieperiode nog in aanmerking te komen voor aanvullende variabele subsidies – zodat “alle verenigingen op hetzelfde moment, in casu 2017 en daarna elke vier jaar, beoordeeld worden met het oog op het bepalen van hun subsidie-enveloppe voor de volgende vier jaar” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 544/1, 18).

Voor de verenigingen in de opstapregeling wordt andermaal in een overgangsmaatregel voorzien bij artikel 43 van het decreet van 18 december 2015 – thans artikel 19/1 van het jeugddecree, ingevoegd bij decreet van 24 juni 2016. Zij kunnen tot uiterlijk vier jaar nadat zij een subsidietoezegging kregen onder bepaalde voorwaarden een basissubsidie krijgen van 55.000 euro en de verenigingen die in 2015 ook variabele subsidies ontvangen, komen tot eind 2017 in aanmerking voor de toekenning van deze variabele subsidies.

Dit heeft tot gevolg dat indien verzoekster voor de periode 2018-2021 – of voor de daaropvolgende periodes – subsidies wenst te krijgen, zij daartoe moet worden erkend.

3.4. Bij e-mail van 23 augustus 2016 laat de afdeling Jeugd aan verzoekster het volgende weten:

“Zoals meegedeeld in onze brief met bemerkingen bij het werkingsverslag kan een vereniging voor maximaal vier opeenvolgende jaren gesubsidieerd worden op basis van drie modules. In het geval van uw vereniging gaat het om de jaren 2014 tot en met 2017. U moet om die reden en met het oog op een eventuele erkenning vanaf 2018 gelijktijdig met uw beleidsnota 2018-2022 een erkenningsaanvraag indienen uiterlijk op 1 januari 2017, volgens de toepasselijke leidraad die de afdeling Jeugd ter beschikking stelt.

De toepasselijke leidraden en formulieren vindt u op onze website bij de rubriek ‘Indienen van een erkenning’. [...]

Let op: gezien de bijzondere situatie en indientermijn verschilt de zgn. referentieperiode van deze vermeld op pagina 6 van de leidraad. (‘Geef in de onderstaande tabel weer welke en hoeveel modules (6 in totaal) door uw vereniging werden gerealiseerd tussen 1 mei 2015 en 30 april 2016.’)

U dient nl. zes modules aan te tonen die werden gerealiseerd tussen 1 december 2015 t.e.m. 30 november 2016.

Om de erkenningsaanvraag te onderzoeken zal er een inspectiebezoek worden uitgevoerd door de afdeling Jeugd op het secretariaat van uw vereniging in de loop van de maand januari 2017. Wij zullen dit najaar contact met u opnemen om een concrete datum af te spreken.

Tijdens het inspectiebezoek wordt de aanvraag getoetst aan de decretale voorwaarden. Dit betekent dat alle documenten die verband houden met de werking van uw vereniging (zie artikel 17, §1 van het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid) en alle documenten waarmee u de realisaties van de modules voor erkenning kunt aantonen (zie leidraad) op de zetel aanwezig moeten zijn.”

3.5. Bij brief van 15 december 2016 deelt de afdeling Jeugd nog het volgende mee aan verzoekster:

“Een vereniging kan voor maximaal vier opeenvolgende jaren gesubsidiëerd worden op basis van drie modules. In het geval van uw vereniging gaat het om de jaren 2014 tot en met 2017. Zoals u eerder werd meegedeeld moet u om die reden en met het oog op een eventuele erkenning vanaf 2018 gelijktijdig met uw beleidsnota 2018-2022 een erkenningsaanvraag indienen uiterlijk op 1 januari 2017, volgens de toepasselijke leidraad die de afdeling Jeugd ter beschikking stelt.”

3.6. Op 29 december 2016 dient verzoekster samen met haar beleidsnota 2018-2021 een aanvraag in om een variabele subsidie te krijgen. Evenwel wordt op dat moment geen erkenningsaanvraag ingediend.

3.7. Bij brief van 10 januari 2017 deelt de afdeling Jeugd het volgende mee aan verzoekster:

“Wij concluderen dat u niet tijdig een erkenningsaanvraag hebt ingediend en annuleren daarom onze afspraak voor het inspectiebezoek op 12 januari 2017.

Aangezien variabele subsidies enkel kunnen worden toegekend aan erkende verenigingen, zal er geen advies worden gegeven noch een subsidiebedrag worden toegekend op basis van de beleidsnota 2018-2021 die u hebt ingediend.

Ik wijs u tenslotte nog op de mogelijkheid (en tevens laatste kans) om een erkenningsaanvraag in te dienen voor 1 juni 2017. Indien die aanvraag na de in het decreet voorziene onderzoeksprocedure resulteert in een positieve beslissing en uw vereniging wordt erkend met ingang van 1 januari 2018, ontvangt zij vanaf die datum een jaarlijkse basissubsidie van € 80 000.”

3.8. Op 12 januari 2017 dient verzoekster een erkenningsaanvraag in.

3.9. Bij brief van 13 januari 2017 deelt de afdeling Jeugd de beslissing mee om de beleidsnota 2018-2021 onontvankelijk te verklaren. Deze beslissing luidt:

“Wij hebben uw beleidsnota 2018-2021 ontvangen op 31 december 2016.

Met deze brief deel ik u formeel mee dat de ingediende beleidsnota onontvankelijk is.

Art. 13. § 1 van het decreet bepaalt o.m. dat aan erkende landelijk georganiseerde jeugdverenigingen, verenigingen informatie en participatie en cultuureducatieve verenigingen bovenop de subsidie van 80.000 euro aanvullend variabele subsidies kunnen worden toegekend. Daartoe moet de vereniging vierjaarlijks een door haar algemene vergadering goedgekeurde beleidsnota aan de administratie bezorgen, uiterlijk op 1 januari van het jaar dat voorafgaat aan de periode waarvoor subsidie wordt gevraagd.

Uw vereniging is thans nog niet erkend als cultuureducatieve vereniging. Het uitvoeringsbesluit van 14 september 2012 (artikel 4, §1) voorziet evenwel de mogelijkheid voor verenigingen die nog niet erkend zijn en die al variabele subsidies ontvangen om gelijktijdig een erkenningsaanvraag en beleidsnota in te dienen uiterlijk op 1 januari en volgens de toepasselijke leidraad die de administratie ter beschikking stelt.

Gezien deze specifieke situatie waarin uw vereniging zich bevindt hebben wij u herhaaldelijk gewezen op de formaliteiten die dienaangaande moesten worden vervuld, cf. onze mail van 23 augustus 2016 en onze brief van 15 december 2016 die zowel per post als elektronisch werd verstuurd.

Aangezien wij op 1 januari 2017 geen erkenningsaanvraag hebben ontvangen kan er geen erkenningsprocedure plaatsvinden en is de beleidsnota onontvankelijk, daar variabele subsidies enkel aan erkende verenigingen kunnen worden toegekend.

[...]

Ik herhaal tenslotte nog de mogelijkheid (en tevens laatste kans) voor uw vereniging om een erkenningsaanvraag in te dienen voor 1 juni 2017. Indien die aanvraag na de in het decreet voorziene onderzoeksprocedure resulteert in een positieve beslissing en uw vereniging wordt erkend met ingang van 1 januari 2018, ontvangt zij vanaf die datum de jaarlijkse basissubsidie.”

Dit is de bestreden beslissing.

3.10. Op 23 augustus 2017 wordt verzoekster erkend als cultuureducatieve vereniging:

“De afdeling Jeugd heeft uw aanvraag om te worden erkend als cultuureducatieve vereniging onderzocht. De afdeling Jeugd heeft tevens een inspectie uitgevoerd op het secretariaat van uw vereniging op 8 augustus 2017 en een activiteitsinspectie op 27 juli 2017. Als bijlage vindt u de verslagen met de bevindingen van de afdeling Jeugd.

Ik volg het advies om vzw Jeugd en Poëzie vanaf 2018 te erkennen als cultuureducatieve vereniging op basis van het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid.”

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

4. Het tweede middel is geput uit de schending van artikel 13, § 1, van het jeugddecreet.

Verzoekster argumenteert dat in artikel 13 van het jeugddecreet niet in de sanctie van de onontvankelijkheid van de voor het verkrijgen van variabele subsidies in te dienen beleidsnota is voorzien, dit in tegenstelling tot artikel 12 van het jeugddecreet waarin wel is vastgelegd in welke gevallen de erkenningsaanvraag onontvankelijk moet worden verklaard. In de mate dat artikel 4, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 14 september 2012 ‘tot uitvoering van het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid’ (hierna: het uitvoeringsbesluit) verwijst naar de onontvankelijkheid, gaat het dus enkel om de onontvankelijkheid van de erkenningsaanvraag en niet van de beleidsnota. Regels inzake erkenning en subsidiëring kunnen immers niet louter in een uitvoeringsbesluit worden uitgevaardigd. Artikel 11, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’ (hierna: de cultuurpactwet) bepaalt dat dergelijke regels bij decreet moeten worden vastgelegd. De sanctie van onontvankelijkheid van de beleidsnota is ook niet de uitwerking van een procedure die bij decreet is bepaald, aangezien in het jeugddecreet ter zake geen regels zijn opgenomen. Een lezing van artikel 4, § 1, van het uitvoeringsbesluit dat de beleidsnota onontvankelijk kan worden bevonden, zou in strijd zijn met de cultuurpactwet en in die lezing moet artikel 4, § 1, van het uitvoeringsbesluit op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten. Volgens verzoekster is in de onontvankelijkheid van de beleidsnota niet decretaal voorzien omdat dit ook niet nodig is. Er kan slechts een variabele subsidie worden toegekend indien de aanvrager bij de toekenning ervan is erkend, maar geen enkele regel vereist dat de aanvrager op het moment van het indienen van de beleidsnota voor het verkrijgen van variabele subsidies al erkend moet zijn. De termijnen in het jeugddecreet laten

toe om eerst een beslissing over de erkenning te nemen en dan een beslissing over de beleidsnota. Vooreerst gaat het om termijnen van orde, waarbij op de niet-naleving ervan geen sanctie is gesteld. Voorts gaat het ook om uiterste data die niet verhinderen dat door een welwillende overheid eerder een beslissing wordt genomen. Het is dus mogelijk om zowel over de erkenningsaanvraag als over de beleidsnota tijdig een beslissing te nemen. En zelfs indien er een probleem van synchronisatie zou zijn, verbiedt geen enkele regel dat de aanvraag van variabele subsidies wordt ingewilligd onder de voorwaarde van erkenning.

5. De verwerende partij antwoordt dat verzoekster eraan voorbijgaat dat de onontvankelijkheid van de beleidsnota niet op zichzelf staat, maar het rechtstreekse gevolg is van de laattijdig ingediende erkenningsaanvraag en dus het gebrek aan het beschikken over een erkenning. Zij argumenteert dat uit het jeugddecreet blijkt dat verenigingen thans slechts subsidies kunnen ontvangen indien zij gelijktijdig voldoen aan de erkenningsvoorwaarden (artikel 11, § 2, van het jeugddecreet) en de subsidievoorwaarden (artikel 11, § 1, van het jeugddecreet). Volgens haar zal de administratie in de praktijk eerst moeten nagaan of de betrokken vereniging is erkend, alvorens de subsidieaanvraag kan worden beoordeeld.

De verwerende partij wijst erop dat zij in artikel 4 van het uitvoeringsbesluit een specifieke procedure heeft opgenomen waarin, voor niet-erkende verenigingen die reeds variabele subsidies ontvangen en voor wie de opstapregeling ten einde loopt, de subsidie- en de erkenningsaanvraag zijn geïntegreerd. Deze verenigingen kunnen gelijktijdig een erkenningsaanvraag en een beleidsnota indienen, uiterlijk op 1 januari van het jaar voorafgaand aan de nieuwe periode van vier jaar om variabele subsidies te verkrijgen en dit op straffe van onontvankelijkheid van de aanvraag. Artikel 12, tweede lid, van het jeugddecreet bepaalt in dat verband dat een niet tijdig ingediende aanvraag onontvankelijk wordt bevonden en overeenkomstig artikel 4, § 1, laatste lid, van het uitvoeringsbesluit, dient de administratie vóór 1 maart alle verenigingen die een aanvraag hebben ingediend op de hoogte te brengen van het feit of hun aanvraag al dan niet

ontvankelijk is. De onontvankelijkheid van de erkenningsaanvraag brengt logischerwijze de onontvankelijkheid van de aanvraag tot variabele subsidies en de beleidsnota teweeg, aangezien enkel erkende verenigingen voor subsidiëring in aanmerking komen. *In casu* heeft de administratie vastgesteld dat de opstapregeling voor verzoekster eind 2017 ten einde loopt en dat, aangezien verzoekster niet is erkend, haar subsidiëring voor de periode 2018-2021 in het gedrang komt. Omwille van die specifieke situatie heeft de administratie verzoekster in haar correspondentie gewezen op de mogelijkheid om met toepassing van artikel 4, § 2, van het uitvoeringsbesluit een variabele subsidie aan te vragen op voorwaarde dat zij de procedure bedoeld in artikel 4, § 1, van het uitvoeringsbesluit zou volgen. De administratie diende echter vast te stellen dat verzoekster enkel tijdig een beleidsnota en een subsidieaanvraag heeft ingediend, maar geen erkenningsaanvraag. Deze werd laattijdig aan de administratie bezorgd. Met toepassing van artikel 12 van het jeugddecreet *juncto* artikel 4 van het uitvoeringsbesluit kon de administratie dan ook enkel tot het besluit komen dat de erkenningsaanvraag onontvankelijk is. Bij gebrek aan erkenning zijn bijgevolg ook de subsidieaanvraag en de beleidsnota onontvankelijk in het licht van hetgeen bepaald is in artikel 13, § 1, van het jeugddecreet *juncto* artikel 4 van het uitvoeringsbesluit en kan verzoekster geen aanspraak maken op aanvullende variabele subsidies voor de beleidsperiode 2018-2021. In de bestreden beslissing wordt dan ook terecht overwogen dat aangezien op 1 januari 2017 geen erkenningsaanvraag is ontvangen, er geen erkenningsprocedure kan gebeuren en de beleidsnota onontvankelijk is aangezien variabele subsidies enkel aan erkende verenigingen kunnen worden toegekend.

6. Verzoekster herhaalt in haar repliek dat artikel 13 van het jeugddecreet geen regeling inzake de onontvankelijkheid van de beleidsnota bevat en dat een analoge toepassing van artikel 12 niet is toegelaten gelet op de cultuurpactwet en het legaliteitsbeginsel. De ontvankelijkheid is ook geen detail, maar een wezenlijk element van een aanvraag en de beslissing daarover. Een eventuele sanctie verbonden aan de onontvankelijkheid van een beleidsnota moet dan ook decretaal worden geregeld, zoals het geval is voor erkenningsaanvragen.

7. In haar laatste memorie argumenteert de verwerende partij dat het decreet bepaalt dat enkel reeds erkende verenigingen basis- of aanvullende variabele subsidies kunnen ontvangen. De verwijzing in artikel 13, § 1, tweede lid, van het jeugddecree naar “*die* verenigingen” kan enkel worden begrepen als refererend aan de erkende verenigingen waarvan sprake in de eerste zin van artikel 13, § 1, van het jeugddecree. Hieruit kan worden afgeleid dat enkel reeds erkende verenigingen middels een vóór 1 januari ingediende beleidsnota een aanvraag voor variabele subsidies kunnen indienen. Het reeds beschikken over een erkenning is met andere woorden een ontvankelijkheidsvereiste voor het indienen van een beleidsnota en bijbehorende subsidieaanvraag. De toekenning van variabele subsidies voorafgaand aan de erkenningsaanvraag of de erkenning is in de praktijk niet mogelijk. Minstens zou dit resulteren in een voorwaardelijke beslissing, terwijl nergens uit het jeugddecree of de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat de decreetgever een dergelijke regeling wenselijk heeft geacht. Uit de bewoordingen van artikel 13, § 1, van het jeugddecree kan worden afgeleid dat de decreetgever daarentegen heeft gewild dat de vereniging éérst over een erkenning beschikt of minstens aan de erkenningsvoorwaarden voldoet alvorens de subsidieaanvraag kan worden onderzocht. Die volgtijdelijkheid is ook niet zonder reden decretaal verankerd. Bij de aanvraag voor variabele subsidies moet niet enkel de administratie tussenkomen, maar ook de adviescommissie en de minister. Indien beide procedures gelijktijdig zouden verlopen, bestaat het risico dat de vereniging eerst in kennis wordt gesteld van het gegeven dat haar een variabele subsidie wordt toegekend, om daarna te vernemen dat zij niet aan de erkenningsvoorwaarden voldoet en toch geen subsidie kan ontvangen. Dit zou leiden tot verkeerde verwachtingen bij de verenigingen en bovendien druk kunnen creëren op de administratie om zelfs indien niet alle erkenningsvoorwaarden vervuld zijn, de vereniging toch te erkennen omdat al een variabele subsidie is toegekend.

Voor niet-erkende verenigingen die thans reeds basis- en variabele subsidies ontvangen en voor wie de opstapregeling ten einde loopt, geldt een onderscheiden regeling. In artikel 4, § 1, van het uitvoeringsbesluit is voorzien in een specifieke geïntegreerde procedure voor de erkennings- en de subsidieaan-

vraag. Hiermee werd tegemoetgekomen aan het gegeven dat verenigingen uit de opstapregeling hun beleidsnota en aanvraag voor variabele subsidies voor de beleidsperiode 2018-2021 onontvankelijk verklaard zouden zien omdat zij bij hun aanvraag nog niet zijn erkend, terwijl overeenkomstig artikel 13, § 1, van het jeugddecree enkel een erkende vereniging een aanvraag voor variabele subsidies kan indienen. Met toepassing van artikel 4, § 1, van het uitvoeringsbesluit kunnen verenigingen uit de opstapregeling gelijktijdig met hun erkenningsaanvraag een aanvraag voor basis- en variabele subsidies indienen. Op die manier kunnen zij toch aanspraak maken op variabele subsidies voor de beleidsperiode 2018-2021. De mogelijkheid om in de loop van een beleidsperiode een beleidsnota in te dienen is immers geschrapt. De term ‘kunnen’ in artikel 4 van het uitvoeringsbesluit slaat op de keuze die de verenigingen hebben om hetzij gebruik te maken van de geïntegreerde procedure voor erkenning en variabele subsidies (artikel 4 van het uitvoeringsbesluit), hetzij gebruik te maken van de geïntegreerde procedure voor erkenning en basissubsidies (artikel 2 van het uitvoeringsbesluit) gedurende de periode dat zij met toepassing van de opstapregeling worden gesubsidieerd. Aan die keuze zijn evenwel gevolgen verbonden. Zo moet de vereniging de chronologie van het te volgen traject en de termijnen van de procedure respecteren. De administratie zal steeds eerst nagaan of de vereniging kan worden erkend alvorens de subsidieaanvraag te behandelen. Indien er geen erkenningsaanvraag is ingediend, kan de eerste fase van de procedure niet worden toegepast en is er geen sprake van een erkende vereniging op het ogenblik van de beoordeling van de subsidieaanvraag en moet deze onontvankelijk worden verklaard. De vereniging mag beide procedures ook niet vermengen en zij moet de gevolgen van haar keuze respecteren. Indien zij ervoor kiest om gedurende de periode dat zij in de opstapregeling wordt gesubsidieerd jaarlijks een geïntegreerde basissubsidie- en erkenningsaanvraag in te dienen vóór 1 juni (artikel 2 van het uitvoeringsbesluit), zal zij bij een dergelijke aanvraag in 2017 enkel aanspraak kunnen maken op basissubsidies, maar niet op variabele subsidies aangezien de termijn voor het indienen van dergelijke subsidieaanvragen voor de beleidsperiode 2018-2021 vastgesteld is op 1 januari 2017.

In casu wou verzoekster ook variabele subsidies ontvangen en zij diende bijgevolg gebruik te maken van de geïntegreerde procedure bedoeld in artikel 4, § 1, van het uitvoeringsbesluit. Verzoekster heeft deze procedure echter niet correct gevolgd. Ondanks herhaaldelijke communicatie waarin werd gesteld dat zij tezelfdertijd zowel een erkenningsaanvraag als een aanvraag voor variabele subsidies moest indienen vóór 1 januari 2017 en dat eerst de erkenningsaanvraag zou worden onderzocht en pas wanneer de erkenning een feit is de beleidsnota zou worden beoordeeld, heeft zij vóór 1 januari 2017 enkel een beleidsnota ingediend en geen erkenningsaanvraag. De administratie kon bijgevolg de erkenningsprocedure niet toepassen en kon dan ook niet anders dan oordelen dat de beleidsnota en aanvraag voor variabele subsidies niet ontvankelijk zijn en dat de procedure zonder voorwerp valt.

Een erkenningsaanvraag werd pas na deze vaststelling – op 12 januari 2017 en dus laattijdig – aan de administratie bezorgd. Dat verzoekster op 23 augustus 2017 werd erkend is geen inconsistente beslissing. Verzoekster heeft immers ervoor gekozen om een nieuw aanvraagdossier in te dienen, waarvan de referteperiode verschilt van hetgeen vereist wordt door artikel 4, § 1, van het uitvoeringsbesluit. Op basis van dit nieuwe dossier is de erkenning verleend.

Gelet op de verschillende referteperiodes die aan beide geïntegreerde procedures verbonden zijn, kan het tijdstip van indienen van de erkenningsaanvraag ook een verschil maken voor wat betreft het al dan niet beantwoorden aan de erkenningsvoorwaarden. Aannemen dat een niet-erkende vereniging ervoor kan opteren om pas vóór 1 juni een erkenningsaanvraag in te dienen, impliceert dat zij pas vanaf die datum aan de erkenningsvoorwaarden moet voldoen, terwijl zij reeds vóór 1 januari een beleidsnota voor het verkrijgen van variabele subsidies heeft ingediend en op dat moment mogelijk nog niet aan de erkenningsvoorwaarden voldeed. Op die wijze wordt afbreuk gedaan aan de verschillende te respecteren referteperiodes die aan de beide procedures gekoppeld zijn.

Het is onjuist te stellen dat de administratie, geconfronteerd met een erkenningsaanvraag die na de aanvraag tot variabele subsidies werd ingediend, ook op andere manieren kan reageren dan de aanvraag tot variabele subsidies onontvankelijk te verklaren, onder meer door over beide aanvragen een beslissing te nemen vóór 15 september 2017, dan wel door vóór 15 september 2017 een beslissing te nemen over de variabele subsidies met al dan niet een uitdrukkelijk voorbehoud dat de subsidies enkel worden toebedeeld bij erkenning van de vereniging. Vooreerst valt het aan het bestuur toe om binnen het kader van de regelgeving te bepalen hoe het zich organiseert met betrekking tot de aanvragen van subsidie en erkenning. De administratie heeft *in casu* wettig gehandeld. Dat beslissingen over de erkenningsaanvraag in combinatie met de toekenning van variabele subsidies nog na 15 september kunnen worden genomen, is nergens bepaald. De procedures van artikel 2 en artikel 4, § 1, van het uitvoeringsbesluit zijn autonoom en mogen niet met elkaar worden vermengd. Er anders over oordelen zou ook de organisatie van de administratie voor de beoordeling van de eerste fase van de geïntegreerde erkennings- en variabele subsidieaanvraag ernstig verstoren, hetgeen ook tot vertragingen zou leiden voor de beoordeling van de aanvraag voor variabele subsidies. Ten slotte zou dit ook tot arbitrair optreden kunnen leiden waarbij verenigingen niet worden aangesproken op het niet correct volgen van de geïntegreerde procedure, maar juist worden aangemoedigd om willekeurig de verschillende procedures te combineren. Naast een inbreuk op het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, zou een dergelijke handelwijze leiden tot een schending van het gelijkheidsbeginsel in hoofde van verenigingen die zich in dezelfde situatie bevonden als verzoekster en wel vóór 1 januari zowel een erkenningsaanvraag als een beleidsnota hebben moeten indienen en daartoe de nodige inspanningen en investeringen hebben moeten leveren.

8. Verzoekster stelt in haar laatste memorie nog dat de verwerende partij er niet in slaagt duidelijk te maken op basis van welke regel van positief recht uitdrukkelijk is voorgeschreven dat zij verplicht was om samen met haar beleidsnota ook al haar erkenningsaanvraag in te dienen. Volgens haar is de tekst van artikel 4, § 1, van het uitvoeringsbesluit, in samenhang met de overige relevante

regels en het gegeven dat de vermelde termijnen ordeterminen zijn, duidelijk en behoeft deze geen verdere interpretatie. Middels beleidsintenties die in strijd zijn met de duidelijke letter van het decreet en het uitvoeringsbesluit kan de verweerende partij van 'kunnen' geen 'moeten' maken. Het verweer over de verschillende erkenningsaanvragen met andere referteperiodes is naast de kwestie en biedt geen antwoord op het argument dat er geen positiefrechtelijke verplichting is tot gezamenlijke indiening van de beleidsnota en de erkenningsaanvraag. Het verschil in referteperiodes is theoretisch van belang voor de erkenningsaanvraag, maar dit zorgt voor geen probleem aangezien verzoekster werd erkend. Ook het verweer over de reactiemogelijkheden bij een niet-gelijktijdige aanvraag is ongegrond aangezien het blijft uitgaan van een niet bestaande plicht tot gelijktijdige indiening van de beleidsnota en de erkenningsaanvraag. In die zin kan er geen sprake zijn van een ongelijke of arbitraire behandeling aangezien er geen plicht is tot gelijktijdig indienen. Ten slotte moet ook het verweer over de ernstige verstoring van de werking van de administratie met een korrel zout worden genomen. Het aantal verenigingen dat zich in dezelfde situatie als verzoekster bevindt is erg klein en het aantal dat een niet-gelijktijdige aanvraag heeft ingediend nog kleiner. Voor zover haar bekend, verkeert verzoekster als enige in dat geval. Van een zorgvuldig handelende overheid mag worden verwacht dat dit een beheersbaar gegeven is zonder dat er sprake is van een ernstige verstoring van de werking van de openbare dienst.

Beoordeling

9.1. Het voorliggende geschil heeft betrekking op de subsidiëring van een cultuureducatieve vereniging op grond van het jeugddecreet. Gezien de specifieke situatie waarin verzoekster zich op het moment van haar subsidieaanvraag bevindt, is het nuttig om eerst de evolutie van de regelgeving te schetsen.

9.2. Aanvankelijk bepaalde het jeugddecreet dat een vereniging elk jaar een erkenningsaanvraag kon indienen (artikel 12 van het jeugddecreet), dat elke erkende vereniging jaarlijks een subsidie van 80.000 euro ontvangt (artikel 13,

§ 1, eerste lid, van het jeugddecree) en dat aan die verenigingen daarnaast aanvullende variabele subsidies kunnen worden toegekend indien de vereniging vierjaarlijks een beleidsnota aan de administratie bezorgt uiterlijk op 1 januari van het jaar dat voorafgaat aan de periode waarvoor subsidie wordt gevraagd. De eerste periode loopt van 1 januari 2014 tot 31 december 2017. Een vereniging die in de loop van een periode van vier jaar werd erkend kon een beleidsnota indienen voor de rest van die periode (artikel 13, § 1, tweede lid, van het jeugddecree).

Voor verenigingen die nog niet aan de erkenningsvoorwaarden voldoen of bij de inwerkingtreding van het decreet wel een werkingssubsidie ontvangen op basis van het decreet van 18 juli 2008 maar van een automatische erkenning afzien (bijvoorbeeld omdat zij nog niet in staat zijn om het werkingssubvolume vereist voor een erkenning te realiseren), is voorzien in een zogenaamde opstapregeling waarbij deze verenigingen een basissubsidie van 55.000 euro ontvangen en eveneens aanvullende variabele subsidies kunnen worden toegekend voor een maximaal bedrag van 145.000 euro, mits het indienen van een beleidsnota.

9.3. Bij decreet van 18 december 2015 is de mogelijkheid om subsidies te krijgen zonder erkenning (de zogenaamde opstapregeling) geschrapt. Voorts is ook de mogelijkheid voor een vereniging die in de loop van een beleidsperiode van vier jaar wordt erkend om een beleidsnota in te dienen voor de rest van die periode om aanvullende variabele subsidies te krijgen, afgeschaft (artikel 42 van het decreet van 18 december 2015). Wel is voorzien in een overgangsregeling waarbij niet-erkende verenigingen die in 2014 of 2015 werden gesubsidieerd op basis van de opstapregeling onder bepaalde voorwaarden een basissubsidie van 55.000 euro blijven ontvangen tot uiterlijk vier jaar nadat zij een subsidietoezegging kregen en waarbij zij, indien zij in 2015 reeds variabele subsidies kregen tot eind 2017 verder in aanmerking komen voor de toekenning van die variabele subsidies (artikel 43 van het decreet van 18 december 2015).

9.4. Bij decreet van 24 juni 2016 ‘houdende wijziging van het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid’ (hierna: het decreet van 24 juni 2016) heeft de decreetgever een aantal wijzigingen doorgevoerd om het toenemende aantal erkende en gesubsidieerde verenigingen te temperen. Naast een verstrenging van de erkennings- en subsidievoorwaarden, is onder meer de mogelijkheid om jaarlijks een erkenningsaanvraag in te dienen geschrapt en is een moratorium ingevoerd tot 2020 waarin niet-erkende verenigingen geen erkenningsaanvraag kunnen doen. Wel is in een uitzondering voorzien voor verenigingen uit de opstapregeling. Zij mogen gedurende de periode dat zij met toepassing van de opstapregeling worden gesubsidieerd, jaarlijks een erkenningsaanvraag indienen (artikel 19/6 van het jeugddecreeet). Voorts is de overgangsregeling bedoeld in artikel 43 van het decreet van 18 december 2015 ingevoegd in artikel 19/1 van het jeugddecreeet.

In de toelichting bij het voorstel van decreet (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 717/1, 5) wordt daarover het volgende vermeld:

“Een van de problemen met de huidige subsidieregeling is het feit dat door de toekenning van een recht op een basissubsidie aan iedere organisatie die aan een aantal formele voorwaarden beantwoordt, het budget niet beheersbaar is. Om hieraan te verhelpen wordt het indienen van een erkenningsaanvraag door nieuwe organisaties (landelijk georganiseerd jeugdwerk, informatie en participatie en cultuureducatie) beperkt tot eens per vier jaar. In 2020 zullen niet-erkende organisaties een aanvraag kunnen indienen met het oog op erkenning en subsidiëring vanaf 1 januari 2021. Het decreet van 20 januari 2012 bepaalde dat organisaties die nog niet in aanmerking kwamen voor een volwaardige erkenning (het behalen van een werkingsvolume dat werd bepaald als ‘zes modules’) toch ook al in aanmerking konden komen voor de toekenning van een werkingssubsidie (op basis van het realiseren van ‘drie modules’). Dit kon slechts voor maximaal vier jaar. Met het decreet van 18 december 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016 (artikel 43) werd deze mogelijkheid afgeschaft, met dien verstande dat de verenigingen die een subsidietoeweging hadden gekregen voor vier jaar, deze periode wel konden uitdoen. Deze verenigingen zullen bij wijze van overgangsmaatregel wel nog tussentijds kunnen worden erkend.

Artikel 43 van het programmadecreet bij de begroting 2016 was geformuleerd als een zelfstandige bepaling. Daarbij is het niet duidelijk op welk decreet de verwijzingen betrekking hebben. Het betreft hier een overgangsbepaling naar aanleiding van de wijziging van artikel 13 van het de-

creet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid in artikel 43 van het programmadecreet bij de begroting 2016. De voorgestelde aanpassing integreert daarom de tekst van artikel 43 in het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid.

In 2012 was het de bedoeling van de decreetgever dat organisaties, die gesubsidieerd werden op basis van het realiseren van drie modules, ten laatste na afloop van vier jaar zouden kunnen worden erkend, uiteraard mits zij ondertussen hun werkingsvolume hadden opgetrokken naar zes modules. Met de bepaling dat voortaan slechts eens in de vier jaar erkenningsaanvragen kunnen worden gehonoreerd, zou er voor deze organisaties een probleem kunnen ontstaan. Daarom blijft het voor hen mogelijk om binnen de periode van vier jaar, waarbinnen zij gesubsidieerd worden, toch nog een erkenningsaanvraag in te dienen.”

9.5.1. Een en ander leidt thans tot het onderstaande beeld.

Artikel 12 van het jeugddecree, waarin de erkenning van verenigingen wordt geregeld, luidt:

“Vierjaarlijks, te beginnen in 2020, kunnen landelijk georganiseerde jeugdverenigingen, verenigingen informatie en participatie of cultuureducatieve verenigingen een erkenningsaanvraag indienen. In de tussenliggende jaren kan geen landelijk georganiseerde jeugdvereniging, vereniging informatie en participatie of cultuureducatieve vereniging erkend worden. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor het indienen van de aanvraag tot erkenning als landelijk georganiseerde jeugdvereniging, vereniging informatie en participatie of cultuureducatieve vereniging.

De administratie onderzoekt of de aanvraag tot erkenning volledig is en op tijd is ingediend. Een aanvraag die onvolledig is, kan volledig gemaakt worden, binnen een termijn, te bepalen door de Vlaamse Regering. Een aanvraag is onontvankelijk als ze niet tijdig is ingediend of niet tijdig is vervolledigd. De Vlaamse Regering bepaalt de termijn waarin de administratie de vereniging de onontvankelijkheid van de aanvraag meldt.

Als een aanvraag tot erkenning ontvankelijk wordt verklaard, wordt de vereniging begeleid en gecontroleerd door de administratie. De administratie begeleidt de vereniging door informatie en documentatie te verschaffen. De Vlaamse Regering bepaalt:

1° de wijze waarop en de termijn waarin de vereniging die een ontvankelijk verklaarde aanvraag tot erkenning heeft ingediend, op de hoogte gebracht wordt van de beslissing van de Vlaamse Regering om de vereniging te erkennen of van het voornemen van de Vlaamse Regering om de vereniging niet te erkennen;

2° de termijn waarin een vereniging een gemotiveerd bezwaar kan indienen tegen het formeel betekende voornemen van de Vlaamse Regering om de door de vereniging aangevraagde erkenning te weigeren en de wijze

waarop dat bezwaar ingediend moet worden. Als dat bezwaarschrift te laat of ongemotiveerd wordt ingediend, dan is het bezwaar onontvankelijk. De Vlaamse Regering bepaalt de termijn waarin de vereniging op de hoogte wordt gebracht van de onontvankelijkheid van haar bezwaarschrift;

3° de termijn waarin en de wijze waarop de vereniging die een ontvankelijk bezwaar heeft ingediend tegen het voornemen van de Vlaamse Regering om de door haar aangevraagde erkenning te weigeren, op de hoogte gebracht wordt van de beslissing van de Vlaamse Regering over het ingediende bezwaar en de aangevraagde erkenning. Die termijn wordt gerekend vanaf het ogenblik waarop de vereniging haar ontvankelijk bezwaar heeft ingediend.

De erkenning als landelijk georganiseerde jeugdvereniging, als vereniging informatie en participatie of als cultuureducatieve vereniging wordt voor onbepaalde duur toegekend door de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering kan de nadere erkenningsvoorwaarden bepalen.”

Voor verenigingen uit de opstapregeling is in een uitzondering voorzien op het principe van de vierjaarlijkse erkenning en het moratorium tot 2020. Zo bepaalt artikel 19/6 van het jeugddecreet:

“In afwijking van artikel 12, eerste lid, kunnen de verenigingen, vermeld in artikel 19/1, gedurende de periode dat zij gesubsidieerd worden jaarlijks een erkenningsaanvraag indienen.”

9.5.2. De subsidiëring van erkende verenigingen wordt geregeld in artikel 13, § 1, van het jeugddecreet:

“Elke erkende landelijk georganiseerde jeugdvereniging, vereniging informatie en participatie en cultuureducatieve vereniging ontvangt jaarlijks een subsidie van 80.000 euro.

Daarnaast kunnen aan die verenigingen aanvullend variabele subsidies worden toegekend. Daartoe moet de vereniging vierjaarlijks een door haar algemene vergadering goedgekeurde beleidsnota aan de administratie bezorgen. Die beleidsnota wordt uiterlijk op 1 januari van het jaar dat voorafgaat aan de periode waarvoor subsidie wordt gevraagd, ingediend bij de administratie. De eerste periode van vier jaar loopt van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2017.

De hoogte van het jaarlijks toe te kennen variabele deel van het subsidiebedrag wordt om de vier jaar vastgesteld door de Vlaamse Regering na advies van de adviescommissie en van de administratie op basis van de beleidsnota die de vereniging voor de volgende vier jaar opstelt en op basis van de beschikbare informatie over de werking van de vereniging in de voorbije vier jaar, met dien verstande dat het variabel deel ten minste 50 percent bedraagt van het variabele deel van de subsidies dat toegekend

is op basis van de vorige beleidsnota, tenzij de administratie tijdens inspecties of bij de beoordeling van de werkingsverslagen ernstige gebreken heeft vastgesteld bij de uitvoering van die beleidsnota.

Vooraleer zij een ontwerp van advies uitbrengen, kunnen de administratie en de adviescommissie de vereniging om aanvullende inlichtingen verzoeken. Indien de aanvullende inlichtingen niet tijdig worden verstrekt, dan hoeft hiermee geen rekening gehouden te worden in de adviezen van de administratie en de adviescommissie.

De adviescommissie en de administratie formuleren hierop een ontwerp van advies dat door de administratie aan de vereniging wordt bezorgd. De vereniging kan hierop een repliek formuleren.

Na onderzoek formuleren de adviescommissie en de administratie een definitief advies. In dit advies wordt eventueel gemotiveerd waarom de adviescommissie en de administratie niet of slechts gedeeltelijk het standpunt van de vereniging bijtreden.

De administratie deelt voor een door de Vlaamse Regering te bepalen datum de betrokken verenigingen zonder winstoogmerk de beslissing van de Vlaamse Regering mee. Als de beslissing niet tijdig wordt meegedeeld, ontvangt de vereniging de volgende beleidsperiode tenminste het bedrag dat haar werd toegekend voor het lopende jaar.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels met betrekking tot de procedure.”

9.5.3. De nadere procedureregels inzake de erkenning – die recht geeft op een vaste subsidie – zijn vastgelegd in artikel 2 van het uitvoeringsbesluit:

“§ 1. Om een werkingssubsidie te verkrijgen met toepassing van artikel 9, 10 of 11 van het decreet van 20 januari 2012, dient de vereniging vóór 1 juni bij de administratie een aanvraag in waarin ze expliciet aangeeft of ze een erkenning vraagt als landelijk georganiseerde jeugdvereniging, als vereniging informatie en participatie of als cultuureducatieve vereniging. De aanvraag wordt ingediend volgens de toepasselijke leidraad die de administratie ter beschikking stelt.

§ 2. Samen met die aanvraag bezorgt de vereniging een activiteitenkalender voor de maanden juni en juli van het jaar waarin de aanvraag wordt ingediend, met vermelding van de aard van de activiteit, alsook het adres, de datum, en het begin- en einduur van de activiteit. Ze bezorgt een dergelijke activiteitenkalender gedurende de hele procedure volgens een vaste frequentie, in overleg met de administratie.

Als vastgesteld wordt dat een aanvraag onvolledig is en nog vervolledigd kan worden, vraagt de administratie de aanvullende gegevens op voor 15 juni. De vereniging vervolledigt haar dossier voor 1 juli.

De administratie brengt voor 1 september alle verenigingen die een aanvraag hebben ingediend, ervan op de hoogte of hun aanvraag al dan niet ontvankelijk is.

§ 3. Overeenkomstig artikel 12 van het decreet van 20 januari 2012 begeleidt en controleert de administratie alle verenigingen die een ontvankelijke aanvraag hebben ingediend, door informatie en documentatie te verstrekken en door hun activiteiten te controleren. Er vindt ten minste één algemene controle plaats op de zetel van de vereniging.

§ 4. Een eventueel voornemen van niet-erkenning wordt aan de aanvragende vereniging meegedeeld voor 1 november. De vereniging kan daartegen binnen vijftien kalenderdagen schriftelijk een gemotiveerd bezwaar indienen. Als het bezwaarschrift onontvankelijk is, wordt de vereniging daarvan voor 1 december op de hoogte gebracht.

§ 5. De beslissing om over te gaan tot al dan niet erkennen, wordt aan de vereniging meegedeeld voor 31 december.

§ 6. Een vereniging kan worden gesubsidieerd vanaf het kalenderjaar na het jaar waarin de aanvraag is ingediend.”

9.5.4. In artikel 3 van het uitvoeringsbesluit zijn de nadere procedureregels inzake de toekenning van variabele subsidies bepaald:

“§ 1. De vereniging bezorgt de administratie de gevraagde inlichtingen binnen vijftien kalenderdagen nadat een verzoek om aanvullende inlichtingen is verstuurd als vermeld in artikel 13, § 1, vierde lid, van het decreet van 20 januari 2012.

De adviescommissie en de administratie formuleren een ontwerp van advies dat door de administratie naar de aanvragers wordt gestuurd voor 15 mei. De aanvragers kunnen voor 1 juni hun repliek daarop schriftelijk indienen.

Na onderzoek formuleren de adviescommissie en de administratie een definitief advies. In dat advies wordt gemotiveerd waarom de adviescommissie en de administratie zich niet of slechts gedeeltelijk aansluiten bij het standpunt van de aanvrager. De administratie bezorgt het definitieve advies van de adviescommissie, samen met haar eigen gemotiveerde advies, aan de minister voor 15 juli.

§ 2. De minister deelt de betrokken verenigingen zijn beslissing mee uiterlijk op 15 september. Bij een beslissing die gunstig is voor de vereniging wordt ook het jaarlijks toe te kennen subsidiebedrag meegedeeld.

§ 3. Voor 1 april van het eerste jaar van de beleidsperiode sluiten de administratie en de te subsidiëren vereniging de overeenkomst vermeld in artikel 13, § 4, van het decreet van 20 januari 2012.”

9.5.5. Voor verenigingen uit de opstapregeling die reeds variabele subsidies ontvangen is in artikel 4 van het uitvoeringsbesluit voorzien in een afwijkende procedure:

“§ 1. In afwijking van artikel 2 kunnen de verenigingen vermeld in artikel 19/1 van het decreet van 20 januari 2012, die al variabele subsidies ontvangen of gesubsidieerd worden met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 tot regularisatie en uitdoving van arbeidsplaatsen van gesubsidieerde contractuelen die zijn tewerkgesteld met een overeenkomst als vermeld in artikel 1, 12°, 14°, 15° en 36°, van het besluit van de Vlaamse regering van 27 oktober 1993 tot veralgemening van het stelsel van gesubsidieerde contractuelen, en artikel 1, 13°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 1993 houdende uitvoering van het koninklijk besluit nr. 474 van 28 oktober 1986 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen, gelijktijdig met hun erkenningsaanvraag een beleidsnota indienen. De aanvraag wordt uiterlijk op 1 januari bij de administratie ingediend, volgens de toepasselijke leidraad die de administratie ter beschikking stelt. Samen met die aanvraag bezorgt de vereniging een activiteitenkalender voor de eerst komende maanden januari en februari met vermelding van de aard van de activiteit, alsook het adres, de datum, en het begin- en einduur van de activiteit. Ze bezorgt een dergelijke activiteitenkalender gedurende de hele procedure volgens een vaste frequentie, in overleg met de administratie.

Als vastgesteld wordt dat een aanvraag onvolledig is en nog vervolledigd kan worden, vraagt de administratie de aanvullende gegevens op voor 15 januari. De vereniging vervolledigt haar dossier vóór 1 februari.

De administratie brengt voor 1 maart alle verenigingen die een aanvraag hebben ingediend, ervan op de hoogte of hun aanvraag al dan niet ontvankelijk is.

§ 2. Overeenkomstig artikel 12 van het decreet van 20 januari 2012 begeleidt en controleert de administratie alle verenigingen die een ontvankelijke aanvraag hebben ingediend, door informatie en documentatie te verstrekken en door hun activiteiten te controleren. Er vindt ten minste één algemene controle plaats op de zetel van de vereniging.

§ 3. Een eventueel voornemen van niet-erkenning wordt aan de aanvragende vereniging meegedeeld voor 1 mei. De vereniging kan daartegen binnen vijftien kalenderdagen schriftelijk een gemotiveerd bezwaar indienen. Als het bezwaarschrift onontvankelijk is, wordt de vereniging daarvan voor 1 juli op de hoogte gebracht.

§ 4. De beslissing om over te gaan tot al dan niet erkennen, wordt aan de vereniging meegedeeld voor 15 september.

§ 5. Een erkende vereniging wordt gesubsidieerd vanaf het kalenderjaar na het jaar waarin de erkenningsprocedure werd doorlopen. De lopende overeenkomst eindigt op 31 december van het jaar waarin de beslissing om de vereniging te erkennen wordt genomen.

§ 6. Nadat beslist is de vereniging te erkennen en vooraleer ze een ontwerp van advies uitbrengen, kunnen de administratie en de adviescommissie de verenigingen om aanvullende inlichtingen over hun beleidsnota verzoeken. De verenigingen bezorgen binnen vijftien kalenderdagen nadat die vraag verstuurd is, de gevraagde inlichtingen aan de administratie.

De adviescommissie en de administratie stellen een ontwerp van advies op dat door de administratie naar de aanvragers wordt gestuurd uiterlijk vijf maanden nadat de beslissing tot erkenning is genomen. De aanvragers kunnen binnen vijftien kalenderdagen hun repliek daarop schriftelijk indienen.

Na onderzoek formuleren de adviescommissie en de administratie een definitief advies. In dat advies wordt gemotiveerd waarom de adviescommissie en de administratie zich niet of slechts gedeeltelijk bij het standpunt van de aanvrager aansluiten. De administratie bezorgt het definitieve advies van de adviescommissie, samen met haar eigen gemotiveerde advies, binnen 25 werkdagen aan de minister.

§ 7. De minister deelt de betrokken verenigingen zijn beslissing mee uiterlijk een maand na ontvangst van het definitieve advies. Bij een beslissing die gunstig is voor de vereniging, wordt ook het jaarlijks toe te kennen subsidiebedrag meegedeeld.

§ 8. Binnen vier maanden na de beslissing sluiten de administratie en de te subsidiëren vereniging de overeenkomst vermeld in artikel 13, § 4, van het decreet van 20 januari 2012.”

In de ‘toelichting bij de voorgestelde wijzigingen’ bij het besluit van de Vlaamse regering van 2 december 2016 ‘houdende de wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2012 tot uitvoering van het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid’ staat omtrent deze bepaling te lezen:

“Met de decreetwijziging van 18 december 2015 werd artikel 13, § 2 opgeheven. De bedoelde verenigingen worden voortaan gesubsidieerd op basis van artikel 19/1. De verwijzing dient derhalve te worden aangepast. Artikel 19/1 betreft een overgangsmaatregel met uitdovend karakter, die toelaat nog tijdelijk verenigingen, die nog niet erkend zijn, toch nog te subsidiër[en] in afwachting van hun erkenning. Deze verenigingen kunnen onder bepaalde omstandigheden (op dit moment reeds genieten van variabele subsidies of van geregulariseerde gesco’s) uitzonderlijk tussentijds (1 januari 2017) een erkenningsaanvraag indienen samen met een beleidsnota die een aanvraag vormt voor het verkrijgen van variabele subsidies.”

10. Verzoekster heeft ervoor gekozen om bij de inwerkingtreding van het jeugddecreet af te zien van een erkenning en gesubsidieerd te worden met toepassing van de opstapregeling. Op 1 augustus 2013 is haar een jaarlijkse basissubsidie en aanvullende variabele subsidie toegekend voor de periode 2014-2017.

Ten gevolge van de afschaffing van de opstapregeling moeten verenigingen vanaf 2016 erkend zijn om gesubsidieerd te kunnen worden. Verzoekster spreekt dit niet tegen. Wel geniet verzoekster de overgangsregeling (thans opgenomen in artikel 19/1 van het jeugddecreet) waarbij zij tijdelijk een jaarlijkse vaste subsidie en een aanvullende variabele subsidie blijft ontvangen, uiterlijk tot in 2017.

Wil verzoekster vanaf 2018 nog subsidies ontvangen, zal zij vooreerst daartoe moeten worden erkend. Onder de huidige regeling (artikel 12 van het jeugddecreet) kunnen nog niet erkende verenigingen momenteel geen erkenningsaanvraag doen (moratorium tot 2020). Verzoekster kan evenwel gebruik maken van de overgangsmaatregel bedoeld in artikel 19/6 van het jeugddecreet waarbij zij jaarlijks een erkenningsaanvraag mag indienen tot 2017. Verzoekster kon dus, met andere woorden, vanaf 2014 elk jaar met toepassing van artikel 2 van het uitvoeringsbesluit vóór 1 juni een erkenningsaanvraag indienen waarover dan vóór 31 december van datzelfde jaar een beslissing moest volgen. De erkenning zou dan gelden vanaf 1 januari van het erop volgende jaar. Zij zou dan een hogere basissubsidie (80.000 euro) krijgen dan in de opstapregeling. Haar aanvullende subsidies ontvangt verzoekster hoe dan ook tot eind 2017 (artikel 19/1 van het jeugddecreet). Verzoekster kon evenwel ook ervoor opteren om, zoals *in casu*, maximaal gebruik te maken van de opstapregeling om na te streven aan de erkenningsvoorwaarden te voldoen en pas op het einde van de opstapregeling een aanvraag in te dienen om vanaf 2018 te worden erkend.

Verzoekster moet er evenwel ook rekening mee houden, wil zij ook in 2018 nog variabele subsidies ontvangen, dat een nieuwe – tweede – beleidsperiode aanvangt op 1 januari 2018 (tot 31 december 2021) en zij moet derhalve conform artikel 13, § 1, van het jeugddecreet een beleidsnota indienen uiterlijk op 1 januari 2017. De mogelijkheid om in de loop van een beleidsperiode nog een beleidsnota in te dienen, is immers geschrapt.

11. Verzoekster heeft, ondanks herhaalde communicatie van de afdeling Jeugd dat gelijktijdig met de beleidsnota 2018-2022 een erkenningsaanvraag moet worden ingediend uiterlijk op 1 januari 2017, op 29 december 2016 wel een beleidsnota in het kader van een aanvraag voor variabele subsidies ingediend, maar geen erkenningsaanvraag. De administratie heeft daarop geoordeeld dat geen erkenningsprocedure kan plaatsvinden en dat de beleidsnota dienvolgens onontvankelijk moet worden verklaard aangezien variabele subsidies enkel aan erkende verenigingen kunnen worden toegekend.

Verzoekster is van oordeel dat geen enkele regel haar verplicht om gelijktijdig met de beleidsnota een erkenningsaanvraag in te dienen. Artikel 4 van het uitvoeringsbesluit luidt immers dat verenigingen die met toepassing van de opstapregeling worden gesubsidieerd toepassing “kunnen” maken van de afwijkende procedure vermeld in dat artikel, hetgeen volgens haar ook de mogelijkheid laat om met toepassing van artikel 2 van het uitvoeringsbesluit een erkenningsaanvraag in te dienen vóór 1 juni 2017. Zij voert ook aan dat in het decreet niet in de sanctie van de onontvankelijkheid van de beleidsnota is voorzien en dat dit ook niet nodig is omdat geenszins vereist is dat een vereniging reeds erkend moet zijn opdat zij een aanvraag voor variabele subsidies zou kunnen indienen. Er is enkel vereist dat de aanvrager op het moment van de toekenning erkend is. De verwerende partij stelt evenwel dat artikel 13, § 1, van het jeugddecreet vereist dat een vereniging erkend is opdat een aanvraag voor variabele subsidies kan worden ingediend. Aangezien verzoekster op het moment van haar aanvraag nog niet was erkend, moest zij, aldus de verwerende partij, wel toepassing maken van de uitzonderingsregeling bedoeld in artikel 4 van het uitvoeringsbesluit, en samen met de beleidsnota een erkenningsaanvraag indienen, waarbij eerst zou worden beslist over de erkenningsaanvraag en vervolgens over de aanvraag voor het krijgen van variabele subsidies.

12. Samen met de verwerende partij is de Raad van State van oordeel dat het inderdaad de bedoeling van de decreetgever was dat enkel reeds er-

kende verenigingen ontvankelijk variabele subsidies kunnen aanvragen en daartoe een beleidsnota indienen.

Dit kan vooreerst worden afgeleid uit de bewoordingen van artikel 13, § 1, van het jeugddecreet:

“Elke erkende landelijk georganiseerde jeugdvereniging, vereniging informatie en participatie en cultuureducatieve vereniging ontvangt jaarlijks een subsidie van 80.000 euro.

Daarnaast kunnen aan die verenigingen aanvullend variabele subsidies worden toegekend. Daartoe moet de vereniging vierjaarlijks een door haar algemene vergadering goedgekeurde beleidsnota aan de administratie bezorgen.

[...]”

De vermelding “die verenigingen” kan enkel refereren aan de erkende verenigingen, waarvan sprake in de eerste zin. Enkel de reeds erkende verenigingen kunnen dus een beleidsnota indienen.

Dit zou ook een voortzetting zijn van de praktijk uit het verleden. Toen het nog mogelijk was om tussentijdse beleidsnota’s in te dienen kon een vereniging pas het jaar na de erkenning een beleidsnota indienen voor subsidiëring het jaar erop. Dit blijkt uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet waarin valt te lezen (*Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1363/1, 26):

“Om te voorkomen dat naargelang het jaar van hun erkenning nieuw erkende verenigingen een verschillend aantal jaren enkel recht zou[den] hebben op de basissubsidie, kan een vereniging die erkend wordt in de loop van een periode van vier jaar, een beleidsnota indienen voor de rest van die periode. Een voorbeeld: indien een vereniging wordt erkend in de loop van 2018, kan ze in 2019 een beleidsnota indienen voor de periode 1 januari 2020 tot 31 december 2021.”

Een ander element dat de thesis van de verwerende partij ondersteunt is het gegeven dat ook in de afwijkende procedure voor verenigingen uit de opstapregeling bedoeld in artikel 4 van het uitvoeringsbesluit, is voorzien dat éérst een beslissing over de erkenningsaanvraag moet worden genomen en dat pas

nádat de erkenning is verleend, over de variabele subsidieaanvraag wordt geoordeeld. Ervan uitgaan dat er geen voorafgaande erkenning vereist zou zijn om variabele subsidies te kunnen aanvragen, zou de procedure van artikel 4, § 1, van het uitvoeringsbesluit overigens zinledig maken. Er kan niet worden ingezien dat de regelgever een bijkomende procedure zou hebben gecreëerd voor verenigingen uit de opstapregeling, als zij ook gebruik hadden kunnen maken van de klassieke aanvraagprocedures bedoeld in de artikelen 2 en 3 van het uitvoeringsbesluit (zie *infra sub 14*).

Ten slotte toont ook het huidige moratorium op erkenningen (tot 2020) aan dat de decreetgever wenst dat enkel erkende verenigingen variabele subsidies kunnen aanvragen. Het jaar 2020 tijdens hetwelk opnieuw erkenningen kunnen worden aangevraagd is immers niet willekeurig gekozen in het licht van de derde beleidsperiode die aanvangt op 1 januari 2022. De erkenningsaanvraag dient dan te gebeuren vóór 1 juni 2020. Uiterlijk op 1 januari 2021 kunnen erkende verenigingen variabele subsidies aanvragen voor de derde beleidsperiode (2022-2025).

Ten overvloede kan worden opgemerkt dat ook de administratie er blijk van geeft dat enkel erkende verenigingen ontvankelijk een aanvraag voor variabele subsidies en een beleidsnota kunnen indienen. Uit het aanvraagformulier voor variabele subsidies blijkt immers dat door de vereniging moet worden aangekruist in welke hoedanigheid zij door de Vlaamse overheid is erkend. Dit kan uiteraard enkel indien de vereniging reeds is erkend. De communicatie met verzoekster is ook ondubbelzinnig in die zin.

Wat voorafgaat doet de Raad van State besluiten dat enkel reeds erkende verenigingen een aanvraag voor variabele subsidies mogen indienen. Dit impliceert dat een aanvraag van een niet-erkende vereniging onontvankelijk moet worden bevonden – een onontvankelijkheid die in artikel 13, § 1, van het jeugd-decreet ligt besloten.

13. Aangenomen dat enkel reeds erkende verenigingen een aanvraag voor variabele subsidies mogen indienen, rijst een probleem voor verenigingen – zoals verzoekster – die gesubsidieerd worden met toepassing van de opstapregeling en in 2016 nog niet zijn erkend, maar wel variabele subsidies willen verkrijgen voor de beleidsperiode 2018-2021 en daartoe een aanvraag en een beleidsnota moeten indienen uiterlijk op 1 januari 2017. Die verenigingen dreigen immers hun uiterlijk op 1 januari 2017 ingediende aanvraag voor variabele subsidies en beleidsnota onontvankelijk verklaard te zien omdat zij bij hun aanvraag nog niet zijn erkend en aldus uit de boot vallen voor de toekenning van variabele subsidies voor de tweede beleidsperiode 2018-2021. Niettemin is in artikel 19/6 van het jeugddecreet bepaald dat verenigingen die met toepassing van de opstapregeling worden gesubsidieerd jaarlijks een erkenningsaanvraag mogen indienen gedurende de periode dat zij gesubsidieerd worden, hetgeen dus ook nog in 2017 kan zijn.

De regelgever heeft dit ingezien en heeft net daarom in artikel 4 van het uitvoeringsbesluit voorzien in een specifieke procedure waarbij tegelijk een erkenningsaanvraag en een aanvraag voor variabele subsidies kunnen worden ingediend uiterlijk op 1 januari 2017, waarbij eerst over de erkenningsaanvraag zal worden beslist en dan, na de erkenning, over de subsidieaanvraag. Artikel 4 van het uitvoeringsbesluit wil met andere woorden een oplossing bieden aan de verenigingen die maximaal gebruik willen maken van de tijdelijke opstapregeling om aan de erkenningsvoorwaarden te voldoen en de variabele subsidies te behouden. Zij krijgen als het ware anderhalf jaar respijt om in het erkenningssysteem te stappen en hoeven hun erkenningsaanvraag pas uiterlijk op 1 januari 2017 in te dienen (wat in overeenstemming is met artikel 19/6 van het jeugddecreet) in plaats van vóór 1 juni 2016, hetgeen ook de datum is waarop de beleidsnota ten laatste ingediend moet zijn.

14. Wat voorafgaat noopt tot het besluit dat een vereniging uit de opstapregeling die ervoor geopteerd heeft om maximaal gebruik te maken van de tijdelijke opstapregeling (en dus in 2016 nog geen erkenning heeft) en die varia-

bele subsidies wenst te krijgen voor de beleidsperiode 2018-2021 – zoals verzoekster – toepassing zal moeten maken van de specifieke procedure bedoeld in artikel 4 van het uitvoeringsbesluit, wil zij haar aanvraag voor variabele subsidies en beleidsnota niet onontvankelijk verklaard zien.

Dat in voornoemd artikel 4 van het uitvoeringsbesluit wordt vermeld dat de verenigingen uit de opstapregeling een beroep op die procedure “kunnen” doen, lijkt voor die specifieke verenigingen weliswaar de keuze in te houden om de erkenningsaanvraag ook te doen met toepassing van artikel 2 van het uitvoeringsbesluit. Die keuze is er inderdaad ook en kan leiden tot de erkenning van de vereniging en de toekenning van jaarlijkse vaste subsidies, maar wanneer de vereniging ook variabele subsidies gedurende de tweede beleidsperiode wil, zal zij haar erkenningsaanvraag opgestart moeten hebben vóór 1 juni 2016, ofwel moeten opteren voor de procedure van artikel 4 van het uitvoeringsbesluit, zo niet zullen haar aanvraag voor variabele subsidies en beleidsnota onontvankelijk worden bevonden omdat zij bij haar subsidieaanvraag nog niet is erkend.

Oordelen dat een vereniging uit de opstapregeling die in 2016 nog niet is erkend een erkenningsaanvraag en een aanvraag voor variabele subsidies zou kunnen doen met toepassing van de klassieke procedures bedoeld in de artikelen 2 en 3 van het uitvoeringsbesluit, zou artikel 4 van het uitvoeringsbesluit iedere zin ontnemen. Er mag nochtans van worden uitgegaan dat de regelgever niet voor niets in een speciale procedure heeft voorzien. Bovendien zou een beroep op de klassieke procedures (en dit is dan in de hypothese dat voor een aanvraag voor variabele subsidies niet vereist is dat een vereniging reeds is erkend) een termijnconflict opleveren. Over de aanvraag voor variabele subsidies zou dan beslist moeten zijn op uiterlijk 15 september 2017, terwijl de erkenningsbeslissing pas voor 31 december 2017 genomen moet worden. Een en ander zou ertoe kunnen leiden dat de overheid ertoe gedwongen wordt haar termijnen niet na te leven of zelfs een toekenning van variabele subsidies moet toestaan onder voorbehoud van erkenning, terwijl nergens in een dergelijke regeling is voorzien. Verzoekster

beweert wel dat het om ordeterminen gaat, maar dat neemt niet weg dat ze van een bepaalde chronologie en logica uitgaan die de thesis van verzoekster weerspreken.

15. Aangezien verzoekster, als vereniging uit de opstapregeling die in 2016 nog niet was erkend, variabele subsidies wenste te krijgen voor de tweede beleidsperiode 2018-2021, moest zij toepassing maken van de procedure bedoeld in artikel 4 van het uitvoeringsbesluit. Doordat zij, zoals reeds uiteengezet, niet uiterlijk op 1 januari 2017 een erkenningsaanvraag heeft ingediend, kon de verwerende partij niet anders dan haar aanvraag voor variabele subsidies en beleidsnota onontvankelijk bevinden. Die onontvankelijkheid ligt rechtstreeks besloten in artikel 13, § 1, van het jeugddecree. Van een schending van het legaliteitsbeginsel en de cultuurpactwet kan dus geen sprake zijn.

16. Louter ten overvloede wordt erop gewezen dat verzoekster tot tweemaal toe door de afdeling Jeugd expliciet is geattendeerd op de noodzaak om gelijktijdig met de beleidsnota 2018-2022 een erkenningsaanvraag in te dienen uiterlijk op 1 januari 2017. Zij kan dan ook zeker niet beweren verschalkt te zijn, noch uit de mogelijk verwarrende redactie van de regelgeving een argument in haar voordeel putten.

17. Het tweede middel is ongegrond.

18. Het auditoraat heeft het onderzoek van de zaak beperkt tot het tweede middel, dat thans niet gegrond is bevonden. Er is reden om het auditoraat te belasten met een aanvullend onderzoek.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 14 mei 2019,
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