

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.393 van 11 januari 2024
in de zaak A. 232.210/IX-9799**

In zake: de VZW DE LINK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carl Alexander
kantoor houdend te 8000 Brugge
Zwijnstraat 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Deborah Smets
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 november 2020, strekt tot de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 20 augustus 2020 ‘tot de toekenning van een subsidie aan vzw De Link voor het actieplan ‘Opleiding en Tewerkstelling van Ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting’ – luik ‘Opleiding’ voor de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2020’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 250.128 van 17 maart 2021 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.

Eerste auditeur Jurgen Neuts 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 18 december 2023.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Carl Alexander, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Frederik Vuylsteke, die *loco* advocaten Steve Ronse en Deborah Smets verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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 stelt zich, naar luid van haar statuten, tot doel “het bevorderen van empowerment en emancipatie van de uitgesloten binnen onze samenleving, haar burgers, diensten en beleid”. Zij “staat in voor de methodiekontwikkeling en profielvorming van ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting”. Zij wil dat doel verwezenlijken “door het organiseren van een opleiding voor en het creëren van en toeleiden tot tewerkstelling van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting”.

Verzoekster is naar eigen zeggen sinds 2004 erkend als ‘organisatie voor coördinatie en toeleiding tot de opleiding van opgeleide ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting’ in de zin van artikel 17 van het decreet van 21 maart 2003 ‘betreffende de armoedebestrijding’.

Zij vraagt en verkrijgt, opnieuw naar eigen zeggen, op die basis jaarlijks subsidies vanuit de bevoegdheidsdomeinen ‘welzijn’ en ‘onderwijs’ van de Vlaamse Gemeenschap.

Verzoekster vraagt ook voor het jaar 2020 de subsidies aan.

Met een 1 april 2020 gedateerde brief deelt de voor onderwijs bevoegde Vlaamse minister mee wat volgt:

“Het begrotingsakkoord dat ik ontving van de Vlaamse minister bevoegd voor Financiën en Begroting naar aanleiding van de budgetaanpassing 2019 stelt een aantal expliciete voorwaarden voor eventuele verdere subsidiëring. Hij baseert zich daarvoor onder meer op de herhaaldelijk geformuleerde opmerkingen van de inspecteur van financiën die geen onvoorwaardelijk gunstig advies meer kan geven.

De Vlaamse minister bevoegd voor Financiën en Begroting maakt zich in de eerste plaats zorgen over de tekorten en sluit daarom eventuele meervragen alvast uit. Bovendien dienen er expliciete afspraken gemaakt te worden met domein welzijn over de bevoegdheidsoverlap, zodat dubbele subsidiëring van vzw de Link of haar personeel uitgesloten wordt. Er dient daarnaast ook een evaluatie gemaakt te worden van de doeltreffendheid van de opleidingen tot ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting, specifiek in termen van tewerkstellingskansen van alumni uit de richting.

Ik zie mij dan ook genoodzaakt om op basis van artikel 9 van het subsidiebesluit een audit te laten uitvoeren. Deze audit zal bestaan uit twee luiken:

- Enerzijds zal de financiële gezondheid, de financiële overlap met het beleidsdomein Welzijn, het wegwerken van de financiële tekorten en de daaraan gekoppelde personeelskostproblematiek onderzocht worden.
- Daarnaast zal er gepeild worden naar de doeltreffendheid van de opleidingen, specifiek in termijn van tewerkstellingskansen van de afgestudeerden.

Voor beide reeksen vragen zullen gespecialiseerde auditors met u contact opnemen.”

Op 15 april 2020 beslist de Vlaamse minister van Onderwijs om aan verzoekster een subsidie toe te kennen van 248.000 euro “voor het actieplan ‘Opleiding en Tewerkstelling van Ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting’ – luik ‘Opleiding’ voor de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 augustus 2020”. In de begeleidende e-mail wordt erop gewezen dat “de middelen voorlopig [worden] toegekend tot 31 augustus 2020”, “[i]n afwachting van de resultaten van de lopende audit”.

Op 20 augustus 2020 beslist de Vlaamse minister van Onderwijs om, voor de periode van 1 januari 2020 tot 31 december 2020, de subsidie voor verzoekster te brengen op 310.000 euro. Met een brief van 18 september 2020 wordt verzoekster van deze beslissing in kennis gesteld. De brief zelf leest als volgt:

“Het beleidsdomein Onderwijs kiest in de toekomst voor een ander model voor de ondersteuning van kansarme Vlamingen die binnen het volwassenenonderwijs een opleiding volgen.

Voor vzw De Link betekent dit dat de huidige subsidiëring voor opleidingen van ervaringsdeskundigen in de armoede zal uitdoven. De reeds opgestarte cohortes zullen hun vierjarig traject wel kunnen afronden in Kortrijk en Gent.

In bijlage vindt u het besluit dat deze beslissing bekrachtigt. Het deelbedrag van de subsidie voor september tot december wordt naar beneden bijgesteld omdat er in Antwerpen en in Hasselt geen nieuwe cohortes opgestart moeten worden.

Ik kan mij voorstellen dat deze moeilijke boodschap veel teleurstelling opwekt binnen uw vereniging. Sta mij toe te benadrukken dat deze beleidskeuze geen afbreuk doet aan jullie engagement en jullie werk.

Ondanks jullie inspanningen daalt echter het aantal ervaringsdeskundigen in de armoede die een plek vinden op de arbeidsmarkt. De huidige manier

van werken biedt blijkbaar onvoldoende garanties op een stabiele tewerkstelling. Deze evolutie kon helaas niet ten goede gekeerd worden. De recente audit van de vzw bevestigt dat jullie grote inspanningen doen om een zeer kwetsbare doelgroep alle kansen te bieden, maar er blijken te weinig duurzame resultaten op de lagere termijn. Bovendien blijkt uit de financiële analyse dat de huidige structuur van de vzw het schier onmogelijk maakt om de verschillende subsidiestromen van elkaar te onderscheiden en om ze elk afzonderlijk te evalueren. De externe auditpartner waarschuwt dat we daardoor eigenlijk niet beschikken over volledige en correcte cijfers. Een doorgedreven analyse blijkt onmogelijk omdat de structuur van de boekhouding het niet toelaat en omdat verschillende onzorgvuldigheden in de boekhoudkundige verwerking de zaak verder bemoeilijken.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. In het auditorsverslag wordt ambtshalve het belang van verzoekster onderzocht en als volgt beoordeeld:

“4. Zoals verzoekster het zelf verwoordt in haar memorie van wederantwoord, is de bestreden beslissing ‘de eerste (...) in een reeks met de finaliteit om de volledige subsidiëring van de organisatie van de opleiding voor ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting stop te zetten’.

Evenwel dient vastgesteld dat verzoekster de andere, navolgende besluiten uit die ‘reeks’ niet heeft bestreden. Daaruit kan en moet, naar het oordeel van de auditeur-verslaggever, worden afgeleid dat verzoekster zich niet langer verzet tegen het uitdoofscenario waarvoor de voor Onderwijs bevoegde Vlaamse minister heeft geopteerd. Minstens moet worden besloten dat verzoekster met de nietigverklaring van alleen de thans bestreden beslissing het voormelde scenario niet ongedaan kan maken, laat staan dat zij de opleiding in 2020-2021 nog effectief zou kunnen organiseren.

In die mate heeft verzoekster dan ook het belang bij haar beroep verloren.

5. Alsdan rijst de vraag welk specifiek belang verzoekster nog kan hebben bij de nietigverklaring van alleen de eerste beslissing uit die reeks.

Het is niet denkbeeldig dat aan die ene beslissing bepaalde financiële nadelen verbonden zijn die zij alsnog rechtgezet wil zien. In dat verband maakte verzoekster in haar vordering tot schorsing gericht tegen dezelfde beslissing, ter staving van de spoedeisendheid van haar zaak, immers gewag van ‘werkingskosten én personeelskosten’ waar zij tegenaan zag.

Daar moet haar dan weer worden tegengeworpen dat de bevoegde Vlaamse minister in een brief van 15 juni 2021 die verzoekster zelf bijbrengt, heeft aangegeven akkoord te gaan met ‘een eenmalige, bijkomende tegemoetkoming in de afbouwkosten van vzw De Link voor een bedrag van 116.492 euro’.

Op die manier is ook aan het eventuele financieel nadeel – dat verzoekster overigens in haar verzoekschrift zelf niet hoger dan dit bedrag heeft ingeschat – verholpen.

6. De auditeur-verslaggever is van oordeel dat het verzoekster aan een belang bij haar beroep ontbreekt.”

5. In haar laatste memorie repliceert verzoekster “dat zij nog steeds belang heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissing”, wat zij toelicht als volgt:

“Doordat de ministeriële beslissing niet werd geschorst kon verzoekster die beslissing enkel ondergaan zonder ermee akkoord te gaan.

Dat wil niet zeggen, wel integendeel, dat verzoekster zich niet langer zou verzetten tegen het uitdoofscenario waarvoor de voor Onderwijs bevoegde Vlaamse minister heeft geopteerd.

Er is dan ook geen sprake van instemming of berusting in de bestreden beslissing. Door het uitdoven van de subsidiëring van verzoekster voor haar decretale opdracht en erkenning van ‘organisatie voor coördinatie en toeleiding tot de opleiding van opgeleide ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting’ in de zin van artikel 17 van het decreet van 21 maart 2003 ‘betreffende de armoedebestrijding’, wordt in de feiten de opleiding tot ‘ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting’ afgeschaft.

Inderdaad sedert de afbouw van de subsidies aan De Link zijn door de betrokken CVO’s geen nieuwe opleidingen meer opgestart wegens gebrek aan ondersteuning door De Link.

Het belang van verzoekster raakt in de eerste plaats niet aan het financieel nadeel, maar aan haar erkenning door de Vlaamse Regering als opleidingsorganisatie, tevens enige organisatie die erkend is voor het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

De ministeriële beslissing werd na de start van het schooljaar genomen en de éénmalige, bijkomende tegemoetkoming in de afbouwkosten sloeg enkel op de opzegvergoedingen die moesten betaald worden voor de (laattijdige) opzegging van de lesgevers-ervaringsdeskundigen die in dienst waren.

Het auditoraatsverslag lijkt te zeggen dat het rechtens vereiste belang teloor is gegaan door het enkele feit dat de bestreden beslissing is uitgevoerd en op die manier heel haar effect heeft gehad.

Dit volstaat niet om te besluiten de annulatievordering af te wijzen.

Vgl. R.v.St., v.z.w. Association pour la préservation de l’environnement de Nivelles et environs, nr. 18101, 11 februari 1977, Adm. Publ. (T), 1976-77, 243, waarin, bij wijze van bij wijze van voorbeeld, de vereniging die opkwam tegen een beslissing waarbij op een omloop een

autowedstrijd wordt toegelaten – ondanks het feit dat de wedstrijden hadden plaatsgehad – wèl geachte werd een voldoende actueel belang te hebben om te doen vaststellen dat de wedstrijden niet toegestaan werden volgens de reglementaire procedure en dat de hinder op onregelmatige wijze aan de omwonenden werd opgelegd.”

Beoordeling

6. Het belang, waarvan een verzoekende partij blijk moet geven, dient te bestaan op het ogenblik van het indienen van het annulatieberoep en de verzoekende partij moet dat belang behouden tot aan de uitspraak. De aard van het belang kan weliswaar evolueren maar een verzoekende partij moet minstens aannemelijk maken dat de gevraagde nietigverklaring haar nog een concreet voordeel oplevert. Dit voordeel moet in beginsel meer zijn dan de genoegdoening, verbonden met het horen onwettig verklaren van de bestreden beslissing.

Ook ligt het op de weg van een verzoekende partij, wanneer er twijfel rijst omtrent haar actueel belang, om aan de Raad van State alle nuttige gegevens ter beoordeling voor te leggen, die kunnen aantonen dat zij in de concrete omstandigheden van de zaak nog steeds een actueel en rechtstreeks belang bij de nietigverklaring behoudt.

7. Het auditoraatsverslag zegt geenszins datgene wat verzoekster erin leest, “dat het rechtens vereiste belang teloor is gegaan door het enkele feit dat de bestreden beslissing is uitgevoerd en op die manier heel haar effect heeft gehad”. Het auditoraatsverslag stelt vast dat verzoekster heeft nagelaten om nog de “andere, navolgende besluiten” aan te vechten, zodat zij door te zegevieren in huidig beroep het uitdoofscenario niet meer ongedaan kan maken. Wat de thans bestreden beslissing betreft, stelt het auditoraat voorts vast dat ze verzoekster geen financieel leed (meer) bezorgt dat niet minstens is verholpen door een latere eenmalige tegemoetkoming.

8. Verzoekster beweert nu wel dat zij nog steeds belang heeft bij het beroep, maar zij faalt erin om deze in het auditoraatsverslag opgenomen vaststellingen te weerleggen of om anderszins aan te tonen nog een voordeel te hebben bij de nagestreefde nietigverklaring.

Zij bevestigt dat de opleiding “in de feiten” is afgeschaft, maar laat niet begrijpen hoe de gevorderde nietigverklaring van een beslissing die enkel ziet op de subsidiëring in 2020 die afschaffing kan keren, gegeven het feit dat zij heeft nagelaten de navolgende besluiten van het “uitdoofscenario” aan te vechten.

Terwijl het auditoraatsverslag aanneemt dat financiële nadelen “niet denkbeeldig” zijn, verzuimt verzoekster in haar laatste memorie te preciseren of zij naast de “tegemoetkoming in de afbouwkosten” nog andere kosten heeft gehad die met een nietigverklaring goedge maakt kunnen worden. Integendeel weerspreekt zij niet de vaststelling, in het auditoraatsverslag, dat zij “[het financieel nadeel] in haar verzoekschrift zelf niet hoger dan dit bedrag heeft ingeschat” en geeft zij aan dat haar belang “in de eerste plaats niet [raakt] aan het financieel nadeel”.

Volgens verzoekster “raakt” haar belang aan haar erkenning, maar de bestreden beslissing betreft enkel haar subsidiëring en zegt niets over haar erkenning, waarover verzoekster naar eigen zeggen sinds 2004 beschikt.

9. Aldus toont verzoekster niet aan nog over een actueel belang te beschikken.

De exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op elf januari tweeduizend vierentwintig,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren