

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

2 januari 2008

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de subsidiebepaling in het kader van het sociaal-cultureel volwassenenwerk

R E K E N H O F

Subsidiebepaling in het sociaal-cultureel volwassenenwerk

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, december 2007



REKENHOF

Subsidiebepaling in het sociaal- cultureel volwassenenwerk

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 21 december 2007

Inhoud

Bestuurlijke boodschap	3
Samenvatting	4
1 Inleiding	7
2 Verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Juridisch kader	10
2.2.1 Advieswaarde	10
2.2.2 Aflijning adviesbevoegdheden	10
2.2.3 Niet decretaal voorziene subsidievermindering	11
2.2.4 Toetsing subsidievoorwaarden	11
2.2.5 Subsidiebepaling bij gebrekkige uitvoering beleidsplan ...	12
2.3 Toepassing	13
2.3.1 Beoordeling beleidsplan door de administratie	13
2.3.2 Beoordeling beleidsplan door de adviescommissies	14
2.3.3 Herziening beoordeling beleidsplan	15
2.3.4 Beslissing van de minister	16
2.3.5 Flankerende maatregelen	17
2.3.6 Definitieve subsidiebepaling	17
3 Bewegingen	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Juridisch kader	18
3.2.1 Advieswaarde	18
3.2.2 Geactualiseerd beleidsplan	19
3.2.3 Verhaalprocedure	19
3.2.4 Subsidiebepaling bij gebrekkige uitvoering beleidsplan ...	19
3.2.5 Toetsing subsidievoorwaarden tijdens de beleidsperiode	20
3.3 Toepassing	20
3.3.1 Beoordeling subsidievoorwaarden	20
3.3.2 Beoordeling beleidsplannen door de administratie	21
3.3.3 Beoordeling beleidsplannen door de commissie	21
3.3.4 Advies van de commissie: voorstel subsidiebedrag	23
3.3.5 Verhaalprocedure	23
3.3.6 Beslissing van de minister	24
4 Conclusies	26
5 Aanbevelingen	28
6 Antwoord van de minister	29
Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Cultuur	30

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft de subsidiebepaling voor organisaties in het sociaal-cultureel volwassenenwerk onderzocht. Het beperkte zijn onderzoek tot de organisaties die op grond van de kwaliteit van hun beleidsplan een subsidie ontvangen, meer bepaald: verenigingen, gespecialiseerde vormingsinstellingen en bewegingen. Het Rekenhof onderzocht in het bijzonder of de regelgeving een sluitende juridische omkadering biedt voor een objectieve subsidiebepaling en of die subsidiebepaling in de praktijk objectief verloopt.

Het heeft vastgesteld dat de regelgeving, die de subsidiëring heeft gekoppeld aan een kwalitatieve beleidsplanning, een vrij degelijk juridisch kader heeft gecreëerd. Helaas staat de regelgeving het de minister niet altijd toe rekening te houden met de zakelijke adviezen van de administratie, die onder meer slaan op de budgettaire haalbaarheid van de plannen. De regelgeving heeft overigens de verschillende adviestaken van administratie en adviescommissies onvoldoende afgebakend. Een ander knelpunt is dat zij niet altijd toestaat tijdens de beleidsperiode op te treden tegen organisaties die hun beleidsplan gebrekkig uitvoeren of niet meer voldoen aan bepaalde subsidievoorwaarden. Het Rekenhof heeft dan ook in de eerste plaats aanbevolen de regelgeving bij te werken.

De beslissingen van de minister, die meestal de adviezen van de commissies overnemen, zijn in de praktijk doorgaans goed onderbouwd en dus vrij objectief. Wel zijn er nog mogelijkheden tot verbetering: het advies zou alle elementen van het beleidsplan moeten betreffen en duidelijk het verband moeten doen blijken tussen de beoordeling en de voorgestelde gevolgen voor de subsidie. Bij de bewegingen zou het advies zich voor alles eenduidig moeten uitspreken over het voldoen aan de subsidievoorwaarden en steeds het voorgestelde subsidiebedrag moeten verantwoorden. De minister, ten slotte, dient zijn eventuele afwijken-de beslissingen voldoende te motiveren.

De minister heeft in zijn antwoord aangegeven dat zijn ontwerp van decreetaanpassing precies op het punt van de subsidiebepaling een grondige wijziging inhoudt: in plaats van de subsidie vast te stellen op grond van het beleidsplan zou de subsidie van verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen vanaf de volgende beleidsperiode steunen op de werking in de voorbije beleidsperiode. Ook voor bewegingen zal de voorbije werking een belangrijk beoordelingselement worden.

Dat betekent dat de evaluatie vooraf van het beleidsplan in werkelijkheid nooit effect heeft gehad of zal hebben voor de subsidiebepaling, behalve voor bewegingen.

Samenvatting

Het Rekenhof onderzocht de subsidiebepaling voor drie werkvormen van het sociaal-cultureel volwassenenwerk: verenigingen, gespecialiseerde vormingsinstellingen en bewegingen. Voor deze drie vormen bepaalt de kwaliteit van hun beleidsplan in belangrijke mate het subsidiebedrag. Het Rekenhof ging in het bijzonder na of de regelgeving een sluitende juridische omkadering biedt voor een objectieve subsidiebepaling en of die subsidiebepaling in de praktijk objectief verliep.

Regelgeving verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen

De regelgeving voor de subsidiebepaling is voor erkende verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen nagenoeg identiek. Uitgaand van een basisbedrag (de subsidie van de vorige beleidsperiode) is een stijging of daling van de subsidie sinds 2006 alleen mogelijk in functie van de kwaliteit van het beleidsplan. De administratie dient de minister daarbij te adviseren over de helderheid, transparantie en financiële realiteitswaarde van de plannen; adviescommissies moeten adviseren over de inhoud en de kwaliteit van de plannen. Het decreet heeft echter aan de adviezen van de administratie bij de subsidiebepaling geen verdere rol toebedeeld. Het uitvoeringsbesluit omschrijft die taak van de administratie ook niet nader en vertroebelt de strikte scheiding tussen de advies taken van administratie en commissies.

De Vlaamse Regering is bij de uitwerking van de decretale regelgeving dan weer afgeweken van de exclusiviteit van het kwalitatieve door te bepalen dat de subsidie van de gespecialiseerde vormingsinstellingen vermindert als het aantal verstrekte vormingsuren daalt.

De administratie moet jaarlijks de naleving van de subsidievoorwaarden toetsen. Voor gespecialiseerde vormingsinstellingen is echter maar aan vier ervan een sanctiemogelijkheid verbonden.

In 2006 heeft de decreetgever overigens de mogelijkheid om nog tijdens de beleidsperiode op te treden tegen een gebrekkige uitvoering van het beleidsplan geschrapt. Hij heeft zodoende de verantwoordingsplicht van de organisaties uitgehold.

Toepassing bij verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen

De administratie onderzoekt bij gebrek aan bepalingen in het uitvoeringsbesluit daarover, niet de decretale criteria helderheid en transparantie van de beleidsplannen. Zij beoordeelt doorgaans wel de formele aspecten en de realiteitswaarde, ook al speelt dat advies bij de subsidiebepaling geen rol meer.

De motivering van de adviezen van de adviescommissies en van de ministeriële beslissingen bij de subsidiebepaling was opvallend kwalitatief onderbouwd. Toch was de band tussen de motivering en de voorge-

stelde subsidiestijging of -daling niet altijd rechtlijnig. Het tekstuele advies van de commissies stemde niet altijd overeen met de door de individuele commissieleden toegekende waarderingen en niet alle individuele adviespunten vloeiden door naar het uiteindelijk commissieadvies. Voorts maakte de adviescommissie voor verenigingen zonder decretale grond onderscheid in belang tussen de verschillende beoordelingscriteria.

Bij de behandeling van verhalen tegen hun adviezen, pasten de adviescommissies de regel dat zij geen rekening kunnen houden met nieuwe elementen, zo strikt toe, dat zij elke bijkomende uitleg als nieuw element beschouwden en geen enkele oorspronkelijke beleidsplanwaardering hebben herzien. De administratie ging doorgaans niet in op verhaalschriften.

De minister volgde meestal het advies van de commissies. Slechts voor één gespecialiseerde vormingsinstelling week hij af van het negatieve advies van de commissie. Zijn motivering was daarbij ontoereikend.

Regelgeving bewegingen

Bewegingen worden niet erkend. De minister kent ze, ook na adviezen van de administratie en een adviescommissie, jaarlijks een enveloppe toe van 75.000 tot 200.000 EUR. De verhaalprocedure houdt bij bewegingen geen rekening met de afwezigheid van een erkenningsprocedure: een voor subsidiëring afgewezen beweging moet eerst de afwijzing aanvechten, en heeft vervolgens geen verhaalmogelijkheid meer tegen een alsnog in beroep toegekend subsidiebedrag. Bij bewegingen speelt ook het advies van de administratie mee. De regelgeving voorziet in de mogelijkheid bewegingen na de vaststelling van het subsidiebedrag aangepaste beleidsplannen te doen indienen, maar deze bijgestuurde beleidsplannen krijgen geen evaluatie meer. Ook voor bewegingen voorziet de regelgeving niet in sancties bij gebrekkige uitvoering van het beleidsplan of het niet meer voldoen aan bepaalde subsidievoorwaarden.

Toepassing bij bewegingen

Aangezien bewegingen niet worden erkend, maar alleen gesubsidieerd, is de toetsing aan de subsidievoorwaarden primordiaal. De regelgeving geeft echter niet aan wie daarvoor bevoegd is. Allicht mede daarom ontbreekt het in de adviezen van de commissie vaak aan een eenduidige uitspraak over de mate waarin bewegingen aan de subsidievoorwaarden voldeden. De administratie heeft hierover en over de beleidsplannen in de initiële ronde geen enkel formeel advies uitgebracht en beperkte zich in de tussentijdse ronde tot één subsidievoorwaarde.

Bij de bewegingen bevatten de adviezen van de commissie geen volledige kwalitatieve en inhoudelijke beoordeling van het beleidsplan. Naar gelang de eindbeoordeling, beperkten zij zich namelijk tot uitsluitend positieve of negatieve punten. Het voorgestelde subsidiebedrag werd

door de adviescommissie vaak niet, of maar in beperkte mate, gemotiveerd, meestal met een verwijzing naar de verantwoording van de gevraagde subsidie door de organisatie.

De adviescommissie voor de bewegingen stelde in verscheidene dossiers haar advies bij op grond van verhaalschriften. Deze bijstellingen zijn bij gebrek aan verslagen over de deliberaties niet altijd gemakkelijk te begrijpen.

Ook voor bewegingen volgde de minister, op twee gevallen na, de adviezen. Zeker in één geval was deze afwijkende beslissing niet afdoende gemotiveerd.

Besluit

De regelgeving biedt een vrij degelijk subsidiëringsskader, maar enkele tekortkomingen bemoeilijken nog een efficiënte en objectieve subsidiebepaling. De ministeriële subsidiebeslissingen steunen doorgaans op kwalitatief sterke adviezen, hoewel daarin de band met de subsidiebedragen niet altijd duidelijk is.

Antwoord van de minister

In zijn antwoord van 29 oktober 2007 ging de Vlaamse minister van Cultuur nauwelijks in op de vaststellingen, conclusies en aanbevelingen, maar stelde hij een aanpassing van het decreet in het vooruitzicht. In de toekomst zou de subsidie voor verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen vastgesteld worden op grond van een evaluatie van de werking in de voorbije beleidsperiode. Ook voor bewegingen zou dit een belangrijk beoordelingselement worden.

Dat betekent ook dat het decreet van 4 april 2003, althans wat de subsidiebepaling op grond van de evaluatie van het beleidsplan betreft, nooit op het terrein zal worden toegepast, behalve voor de nieuwe werkvorm bewegingen.

1 Inleiding

Het decreet voor sociaal-cultureel volwassenenwerk en zijn uitvoeringsbesluit, beide uit 2003, beoogden de ondersteuning van alle groeperingen *die een bijdrage leveren tot de vorming van competente en geëmancipeerde personen*⁽¹⁾. Het gaat in het bijzonder om drie werkvormen: verenigingen, bewegingen en vormingsinstellingen. De onderstaande tabel geeft per werkvorm en subwerkvorm: het subsidiebudget in EUR, de periode van de eerste subsidieronde, het aantal gesubsidieerde organisaties en het aantal organisaties dat werd betrokken in het onderzoek van het Rekenhof.

Werkvormen	Subwerkvormen	Budget ⁽²⁾	Subsidieperiode	Aantal	Selectie
Verenigingen (BP)	Migrantenverenigingen	20.455.035	2006-2010	41	15
Bewegingen (BP)		3.479.550	2005-2010	*32	10
Vormingsinstellingen		19.379.254	2006-2010		
	Volkshogescholen				
	Landelijke vormingsinstellingen				
	- gespecialiseerde (BP)	4.456.363	2006-2010	19	5
	- syndicale				
	- bijzondere doelgroepen				
Totaal		43.313.839			

* 29 bewegingen kregen een subsidie voor 2005-2010, in 2006 kwamen er in een tussentijdse adviesronde (zie verder) nog drie bij.

De regelgeving voorzag voor elke werkvorm in een aparte subsidiebepalingsprocedure, met als een van de gemeenschappelijke componenten dat de subsidies in principe worden verleend voor een beleidsperiode van vijf jaar. Een aantal (sub)werkvormen vertoont nog een andere gelijklopende component in de regelgeving: zij moeten een beleidsplan indienen (in de tabel gemarkeerd met BP), dat wordt beoordeeld door een adviescommissie. De inhoud en kwaliteit van het beleidsplan bepalen de subsidiestijging of -daling bij de verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen; zij bepalen zelfs de totale subsidie bij de bewegingen.

De bevoegde administratie is de IVA Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, meer bepaald het team sociaal-cultureel volwasse-

¹ Decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk en besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2003 houdende de uitvoering van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk.

² Niet geïndexeerde subsidiebedragen. De indexverhoging wordt pas toegekend bij de saldobepaling (tweede helft 2007). Buiten de subsidies aan de drie werkvormen, krijgt ook een steunpunt een subsidie (1.369.092 EUR). De volledige lijst van de begunstigde organisaties is te vinden op <http://www.vlaanderen.be/sociaalcultureelwerk>

nenwerk van de afdeling Volksontwikkeling en Bibliotheekwerk. Deze IVA situeert zich in het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media.

Het Rekenhof heeft de subsidiebepaling voor deze drie (sub)werkvormen onderzocht. Het ging na of de regelgeving een sluitende juridische omkadering biedt voor een objectieve subsidiebepaling en of de subsidiebepaling in de praktijk ook objectief verliep. De erkenningsprocedure³) was geen voorwerp van onderzoek. Aangezien subsidiebepaling op grond van materiële paramaters (aantal afdelingen, inwoners,...) weinig risico op subjectiviteit inhoudt, betrok het Rekenhof de op die wijze gesubsidieerde (sub)werkvormen niet in het onderzoek.

Voor de beoordeling van het juridische kader heeft het Rekenhof de regelgeving geanalyseerd. Het toetste de naleving van de reglementering aan de hand van dossieronderzoek, aangevuld door interviews met de administratie. De dossierselectie streefde naar optimale vergelijkingsgronden en diversiteit in de organisaties naar grootte van het subsidiebedrag. Zij omvatte ook de dossiers met de meest recente motiveringen en beslissingen. Bij verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen richtte het onderzoek zich op de subsidiebepaling voor de beleidsperiode 2006-2010; bij bewegingen op de beleidsperiode 2005-2010.

Het Rekenhof bezorgde het voorontwerp van verslag op 24 april 2007 aan de administratie, die op 16 mei 2007 haar reactie bezorgde. Op 3 juli 2007 werd het ontwerp van verslag aan de Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel bezorgd, die, na twee maal verlenging van de antwoordtermijn te hebben gevraagd, antwoordde op 29 oktober 2007. Het antwoord van de minister is integraal opgenomen als bijlage en wordt toegelicht in het laatste hoofdstuk.

Dit verslag behandelt in aparte hoofdstukken enerzijds verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen, die gelijkaardige regels voor de subsidievaststelling kennen, en anderzijds bewegingen, waarvoor de regeling fundamenteel verschillend is.

³ Voor de verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen; bewegingen worden niet erkend, alleen gesubsidieerd.

2 Verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen

2.1 Inleiding

Het decreet omschrijft een vereniging als een netwerk van afdelingen of groepen dat gericht is op de zingeving en emancipatie van de leden en deelnemers met het oog op persoonlijke ontplooiing. Een gespecialiseerde vormingsinstelling organiseert een vormingsaanbod voor een bepaald thema⁽⁴⁾. De procedure voor de subsidiebepaling van verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen is nagenoeg identiek vanaf de tweede beleidsperiode 2006-2010⁽⁵⁾. Centraal staat de inhoudelijke en kwalitatieve beoordeling van het beleidsplan, die kan resulteren in een subsidieverhoging of -verlaging.

Een adviescommissie verenigingen en een adviescommissie sociaal-culturele vormingsinstellingen moeten de beleidsplannen beoordelen op hun inhoud en kwaliteit en onderbrengen in vijf categorieën, met een gradatie van positief naar negatief. Het decreet en het uitvoeringsbesluit bepalen uitdrukkelijk de criteria daarvoor. De administratie moet de helderheid, transparantie en realiteitswaarde van de beleidsplannen in samenhang met de financiële ramingen onderzoeken. De minister bepaalt de uiteindelijke categorie-indeling van de beleidsplannen⁽⁶⁾.

De organisaties beschikken over een verhaalrecht tegen de adviezen, die de administratie hen, gebundeld in een voorontwerp van beslissing, voorlegt. Na een eventueel mondeling toegelicht verhaal, legt de administratie de definitieve adviezen als ontwerp van beslissing aan de minister voor.

De waardering van het beleidsplan *kan*, maar moet niet resulteren in een subsidieaanpassing met maximaal 20%. De minister heeft voor de beleidsperiode 2006-2010 gevolg gevend aan een motie van het Vlaams Parlement⁽⁷⁾, gebruik gemaakt van de decretale mogelijkheid de subsidiebedragen in de eerste twee jaar van de beleidsperiode niet aan te passen. Pas na een nieuwe evaluatie in 2007, is een aanpassing mogelijk.

⁴ Artikel 2, 8° en 11°, van het decreet.

⁵ In de eerste beleidsperiode (2004-2005) bepaalden het aantal actieve afdelingen voor het werkjaar 2000 en het aanvaarde aantal uren gespecialiseerde werking in 2001 de subsidies voor respectievelijk verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen (decreet, artikelen 9 en 24).

⁶ De minister beklemtoonde in de commissie Cultuur dat de uiteindelijke beslissing hem toekwam (Stuk 1501 (2002-2003) - Nr.7, p.32).

⁷ Stuk 414 (2004-2005) - Nr.2.

In 2006 werd de regelgeving op beperkte wijze aangepast, met vooral aandacht voor planlastverlaging⁽⁸⁾. De evaluatie ten gronde gebeurt in 2007.

2.2 Juridisch kader

2.2.1 Advieswaarde

De minister heeft uitdrukkelijk bevestigd dat een subsidiestijging of -daling vanaf de tweede beleidsperiode alleen kan op grond van de inhoudelijke en kwalitatieve beoordeling van het beleidsplan⁽⁹⁾. Door de specifieke beperking in het decreet kan of mag hij immers geen rekening houden met andere criteria. Het advies van de administratie, dat betrekking heeft op de *helderheid, transparantie en realiteitswaarde van de beleidsplannen in samenhang met de financiële ramingen* en niet op inhoud en kwaliteit⁽¹⁰⁾, kan dus geen rol spelen bij de uiteindelijke subsidiebepaling. Daarbij rijst de vraag naar de meerwaarde en gebruiksmogelijkheid van de administratieve adviezen, die toch ook belangrijke inspanningen vergen.

2.2.2 Aflijning adviesbevoegdheden

Bij de parlementaire bespreking van het decreet bleek de bezorgdheid van de leden over het weinig transparante onderscheid tussen de adviesbevoegdheden van de administratie en de adviescommissies⁽¹¹⁾. De minister was het daar niet mee eens en stelde dat het *beoordelen van de realiteitswaarde* een zakelijke connotatie had en dus tot de bevoegdheid van de administratie behoorde, in tegenstelling tot het inhoudelijke en kwalitatieve, dat tot de exclusieve bevoegdheid van de adviescommissies behoorde. De uitvoeringsbesluiten zouden dat volgens hem verduidelijken⁽¹²⁾.

Het uitvoeringsbesluit preciseerde echter niet hoe de administratie het criterium *helderheid en transparantie* van de beleidsplannen moest beoordelen⁽¹³⁾. Het stelde wél dat de inhoudelijke beoordeling door de adviescommissie een onderzoek impliceerde naar de inzet van voldoende

⁸ Decreet van 2 juni 2006 en uitvoeringsbesluit van 17 maart 2006.

⁹ Vanaf de derde beleidsperiode speelt ook de realisatie van het vorige beleidsplan een rol.

¹⁰ Het decreet is daar duidelijk over in de artikelen 6, §1, en 25, §1.

¹¹ Ook de Raad voor Volksontwikkeling en Cultuurspreiding merkte in zijn advies van 20 april 2005 overlappingsen op en suggereerde onafhankelijke processen.

¹² Stuk 1501 (2002-2003) – Nr. 7, p. 26.

¹³ Het is dan ook niet verwonderlijk dat uit het dossieronderzoek bleek dat de administratie dit criterium nooit invulde (zie verder).

mensen en middelen⁽¹⁴⁾. Het veronderstelde dus dat de adviescommissie ook uitspraken zou doen over de haalbaarheid van het beleidsplan in functie van het vastgestelde personeelskader en de financiële middelen, een bevoegdheid die het decreet uitdrukkelijk aan de administratie had toevertrouwd⁽¹⁵⁾.

2.2.3 *Niet decretaal voorziene subsidievermindering*

Het meest innoverende aspect van de regelgeving voor de subsidiëring van de verenigingen en de gespecialiseerde vormingsinstellingen was dat elke *rechtstreekse* verwijzing naar of koppeling aan de kwantitatieve norm - aantal afdelingen voor verenigingen en aantal aanvaarde uurwaarden voor gespecialiseerde vormingsinstellingen - vanaf de tweede beleidsperiode (2006-2010) verdween⁽¹⁶⁾; deze kwantitatieve gegevens vormen alleen nog een van de respectievelijk acht en negen beoordelingselementen voor de categorisering van de beleidsplannen.

Hoewel het decreet dat niet toeliet, heeft het uitvoeringsbesluit toch bepaald dat de subsidies van gespecialiseerde vormingsinstellingen die te weinig uurwaarde zouden presteren, overeenkomstig zouden worden verminderd⁽¹⁷⁾. Deze bepaling leidde er in de praktijk toe dat de administratie bij de saldobepaling van een werkingsjaar (definitieve subsidiebepaling)⁽¹⁸⁾ elke subsidieverhoging omrekende volgens een decretaal vastgestelde uurwaarde en het subsidiebedrag verminderde bij een instelling die op het einde van het werkingsjaar die waarde niet had gerealiseerd.

Het uitvoeringsbesluit voorzag daarentegen niet in sanctionering van verenigingen met een dalend aantal afdelingen bij gelijkblijvende of stijgende subsidie.

2.2.4 *Toetsing subsidievoorwaarden*

De toetsing van de subsidievoorwaarden en eventuele sanctionering zijn anders geregeld bij verenigingen dan bij gespecialiseerde vormingsinstellingen:

¹⁴ Artikel 58, §3, van het uitvoeringsbesluit.

¹⁵ In een aantal van de onderzochte dossiers deden de adviescommissies ook effectief uitspraken over de haalbaarheid.

¹⁶ De memorie van toelichting en de verduidelijkingen van de minister in de commissie laten daarover geen twijfel bestaan (Stuk 1501 (2002-2003) - Nr. 1, p. 15, en Stuk 1501 (2002-2003) - Nr. 7, p. 7).

¹⁷ Artikel 42, §4, van het uitvoeringsbesluit.

¹⁸ De instellingen krijgen voorschotten op grond van de enveloppe voor de hele beleidsperiode. De indexverhoging en eventuele verminderingen wegens een ontoereikende verantwoording worden pas vastgesteld bij de saldobepaling. De enveloppebepaling bij het begin van de beleidsperiode is dus niet definitief.

- Bij verenigingen moet de administratie jaarlijks de naleving van drie welbepaalde subsidievoorwaarden van de vijf toetsen. De minister kan de subsidiëring stopzetten als de vereniging niet voldoet aan een van die voorwaarden. De regels zijn hier coherent en sluitend.
- Bij de gespecialiseerde vormingsinstellingen moet de administratie jaarlijks nagaan of de organisaties voldoen aan alle erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden⁽¹⁹⁾, maar de minister kan de subsidiëring maar stopzetten als niet voldaan is aan een van de volgende vier subsidievoorwaarden: beschikken over een voltijds equivalent personeelslid, door de administratie gevraagde informatie ter beschikking stellen, een landelijk karakter hebben en in 1000 uur programma's voorzien⁽²⁰⁾. De andere subsidievoorwaarden kunnen niet tot sancties leiden. Zo biedt de regelgeving geen mogelijkheid tot optreden tegen de gespecialiseerde vormingsinstelling die tijdens de beleidsperiode aan haar doelstellingen sleutelt en zodoende niet meer voldoet aan de betrokken subsidievoorwaarde.

2.2.5 Subsidiebepaling bij gebrekkige uitvoering beleidsplan

De beperkte aanpassingen van de regelgeving in het voorjaar van 2006 brachten een belangrijke bijsturing mee. De nieuwe decreettekst staat het de Vlaamse Regering niet meer toe een negatieve evaluatie van de uitvoering van het beleidsplan nog tijdens de beleidsperiode te sanctioneren; zij kan voortaan alleen gevolgen hebben voor de subsidiebepaling van de volgende periode. Naar aanleiding van de intrekking van de erkenning van een vereniging, wees de administratie de minister op dat gebrek⁽²¹⁾. Aangezien de subsidie werd vastgesteld op basis van de kwaliteit van het beleidsplan, mist het consistentie dat de gebrekkige of onvolledige uitvoering van dat beleidsplan niet kan leiden tot een subsidievermindering tijdens de beleidsperiode. Het niet sanctioneren houdt ipso facto in dat de gesubsidieerde organisatie, althans gedeeltelijk, wordt vrijgesteld van de verplichting het bewijs te leveren dat zij de subsidies heeft aangewend voor de doeleinden waarvoor zij die verkreeg, namelijk de uitvoering van het ingediende beleidsplan.

¹⁹ In het totaal zijn er acht subsidievoorwaarden, maar de voorwaarde voor de werking heeft nog vijf subcategorieën, zodat er eigenlijk twaalf concrete voorwaarden zijn. De hybride situatie bestaat dat de organisaties in de eerste beleidsperiode worden gesubsidieerd en vanaf de tweede beleidsperiode worden erkend en gesubsidieerd op grond van dezelfde voorwaarden. Vermoedelijk ligt die vermenging mee aan de basis van de ontoereikende regelgeving over de toetsing en sanctionering van de subsidievoorwaarden.

²⁰ Artikel 42, §2, van het uitvoeringsbesluit.

²¹ Nota van de administratie aan de minister van 11 mei 2006.

2.3 Toepassing

2.3.1 *Beoordeling beleidsplan door de administratie*

Het decretale criterium *helderheid en transparantie van de beleidsplannen* kwam in geen enkel advies van de administratie aan bod. Dat is weinig verwonderlijk, aangezien het uitvoeringsbesluit geen invulling aan het criterium gaf en de waarde van de adviezen van de administratie in het algemeen onduidelijk is⁽²²⁾.

De administratie toetste wel nauwgezet de formele aspecten van het beleidplan die het besluit opsomde: tijdigheid, volledigheid, aanwezigheid van bepaalde elementen. Het ging bij deze toetsing eigenlijk meer om ontvankelijkheidsvoorwaarden voor de aanvraag.

Over de beoordeling van de realiteitswaarde van het beleidsplan, stelt het uitvoeringsbesluit dat de administratie moet nagaan of de vooropgestelde doelen met het vastgestelde personeelskader en de vastgestelde financiële middelen kunnen worden gerealiseerd. Meestal kwam de administratie inderdaad tot een expliciete uitspraak op dit vlak. In een minderheid van de dossiers lukte dat echter niet⁽²³⁾, volgens de geformuleerde motiveringen bij gebrek aan bepaalde gegevens. Het zou nochtans aangewezen zijn altijd een uitdrukkelijke conclusie te formuleren. Het ontbreken van gegevens als eigen inkomsten of een onvoldoende toewijzing van middelen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen, leidt immers niet automatisch tot de onmogelijkheid uitspraak te doen over de haalbaarheid.

Een verenigingsdossier toonde duidelijk aan dat de decretale uitsluiting van het haalbaarheidsadvies bij de categoriebepaling en, ipso facto, subsidiebepaling, niet opportuun is. De vereniging verklaarde immers zelf het plan niet te kunnen realiseren met het decretale subsidiebedrag, zodat de administratie de haalbaarheid negatief moest beoordelen. Ongeacht het feit dat de indiening van een financieel onhaalbaar beleidsplan onontvankelijk zou moeten zijn⁽²⁴⁾, zou de zakelijke beoordeling een wezenlijke inbreng moeten hebben bij de beoordeling van het beleidsplan⁽²⁵⁾.

²² Zie 2.2.1.

²³ Geen expliciete uitspraak over de personeelsinzet in drie van de vijftien onderzochte verenigingsdossiers en één van de vijf dossiers gespecialiseerde vormingsinstellingen; geen uitspraak over de financiële middeleninzet in respectievelijk vijf en één dossier.

²⁴ Het indienen van onhaalbare plannen geeft immers aanleiding tot de ongelijke behandeling van verenigingen. Een dergelijk plan benadeelt immers verenigingen die bescheiden, maar realiseerbare plannen indienen.

²⁵ De adviescommissie kende overigens de laagste kwalitatieve beoordeling toe aan het beleidsplan in kwestie, bijgetreden door de minister.

In een aantal gevallen stelde de administratie verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen voor een aangepast financieel plan in te dienen na de subsidiebepaling⁽²⁶⁾, daarin gevolgd door de minister. De regelgeving voorziet daar echter alleen voor bewegingen in⁽²⁷⁾. Als administratie en minister die mogelijkheid ook voor verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen wensen, is het aangewezen haar in de regelgeving op te nemen.

2.3.2 Beoordeling beleidsplan door de adviescommissies

De adviescommissies verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen beoordeelden op nagenoeg identieke wijze. De procedures die de regelgeving heeft vastgelegd, zijn dan ook grotendeels identiek. Bovendien stelde een zelfde administratie de notulen op.

Aan de hand van een sjabloon, dat eigenlijk een opsomming is van de beoordelingscriteria in het decreet en het uitvoeringsbesluit, kent elk lid van de adviescommissie het beleidsplan doorgaans per criterium een tekstuele en/of letterquotering toe én een eindconclusie. De administratie groepeerde de beoordelingen in een document dat een overlegbasis vormt voor de commissieleden. De administratie notuleert vervolgens nauwgezet dat overleg. De notulen vormen, na goedkeuring, het advies van de adviescommissie. Op één geval na, sloot de minister zich telkens aan bij de adviezen van de adviescommissies (en de administratie) en nam hij de motivering van de commissies en de administratie over.

Wat opvalt in vergelijking met het begin 2006 gepubliceerde onderzoek van het Rekenhof naar de subsidiebepaling bij de muziekverenigingen⁽²⁸⁾, is de kwalitatieve onderbouwing van de motivering van de commissies en, gelet op de letterlijke overname van hun bewoordingen, van de minister. Toch is de band tussen de motivering en de voorgestelde subsidiestijging of -daling niet altijd volledig rechtlijnig. Dat ligt niet aan het instrumentarium (toegekende waardering aan de criteria), maar aan de minder optimale inzet ervan. De volgende paragrafen houden geen fundamentele kritiek op de motivering in, maar geven verbeterpunten aan die een op zich al goede werkwijze moet toelaten door te groeien tot een mogelijk model voor de objectieve benadering van de subsidiebepaling in de culturele sector. Vooral de toetsing van de individuele beoordelingen aan het globale advies heeft tot een aantal bedenkingen aanleiding gegeven:

- De meningen van de leden van een zelfde commissie over een bepaald criterium van een beleidsplan liepen soms sterk uiteen. Hoe

²⁶ Voor twee van de vijftien onderzochte verenigingsdossiers en voor vier van de vijf vormingsinstellingsdossiers.

²⁷ Volgens de regelgeving dienen verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen in het eerste jaarverslag aan te geven hoe zij zullen omgaan met een eventuele subsidiedaling of -stijging.

²⁸ Stuk 37-B (2005-2006) – Nr.1.

hoger het aantal beoordelaars, hoe verder de meningen uiteenliepen.

- De leden van de adviescommissie gespecialiseerde vormingsinstellingen vermeldde vaak alleen *ja* of *ok* bij de beoordelingscriteria en gaven dus niet de graduele beoordelingen die de regelgeving vraagt in functie van de rangschikking in categorieën.
- Een eenduidige interpretatie van een beoordeling in de vorm van een omschrijving zonder tekenwaardering (letter of cijfer) is niet vanzelfsprekend. Het concluderend advies van de commissies, dat alleen een omschrijving geeft bij sommige - niet alle - criteria, stond soms in contrast tot de som van de individuele tekenwaarderingen van de leden. Het is natuurlijk mogelijk dat de leden hun mening in de plenaire commissiebespreking herzagen. In dat geval zouden de concluderende waarderingen van de beoordelingscriteria aan duidelijkheid winnen, als ook een concluderende tekenwaardering zou worden toegekend.
- De individuele leden beoordeelden doorgaans alle criteria, maar het globale advies, bestaande uit de notulering door de administratie, beslaat alleen de beoordelingen die nog in de plenaire commissievergadering besproken werden. Deze werkwijze heeft er in bepaalde gevallen toe geleid dat niet alle informatie de minister of de organisatie bereikte. Criteria die alle leden unaniem als zeer goed of zeer slecht beoordeelden, hoeven immers niet meer aan bod te komen in het overleg en ze staan dan ook niet in het eindadvies. Het is daarom raadzaam alle criteriabeoordelingen te laten doorstromen naar het globale advies, ongeacht bespreking in de plenaire commissie.
- De concluderende adviezen verwaarloosden de criteria van het uitvoeringsbesluit.
- Ten slotte kende de adviescommissie verenigingen - en dus ook de minister die het advies overnam - een relatief gewicht toe aan bepaalde criteria⁽²⁹⁾. Een dergelijke weging zou het beste decretaat worden verankerd, gelet op de prerogatieven van de decreetgever bij de vaststelling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van culturele organisaties die in de cultuurpactwet zijn vastgelegd⁽³⁰⁾.

2.3.3 *Herziening beoordeling beleidsplan*

Zowel voor de verenigingen als voor de gespecialiseerde vormingsinstellingen voorziet het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering in

²⁹ De commissie legde daarover tegenstrijdige verklaringen af. In het uittreksel uit het verslag van de adviescommissie van 30 mei 2005 (bijlage 2 bij de nota aan de minister van 30 september 2005) stelde de commissie dat zij géén wegingsfactor toekende aan de 23 criteria, maar de eerste vier criteria (de decretaale functies) een zwaarder gewicht toebedeelde.

³⁰ Artikels 10 en 11 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt.

een verhaalprocedure tegen het voorontwerp van beslissing, waarbij de adviescommissie verhaalschriften over kwaliteit en inhoud moet behandelen en de administratie bezwaarschriften over financiële en beheersmatige aspecten of over het geheel van voorontwerp van beslissing. Daarna dient de administratie het ontwerp van beslissing voor te bereiden en het dossier aan de minister te bezorgen⁽³¹⁾.

De administratie kweet zich in de schaarse gevallen dat zij een verhaalschrift ontving⁽³²⁾ op minimalistische wijze van haar taak. Uit niets blijkt dat de administratie verhalen over financiële en beheersmatige aspecten gemotiveerd weerlegde⁽³³⁾ en dergelijke weerleggingen ontbreken dan ook in de beslissing van de minister.

De adviescommissies hebben daarentegen, na de mondelinge toelichting door de verenigingen of vormingsinstellingen, systematisch een schriftelijke weerlegging van het verhaalschrift opgemaakt. Beide adviescommissies stelden uitdrukkelijk geen rekening te kunnen houden met nieuwe elementen of veranderingen die zich voordeden na de indiening van het beleidsplan *omwille van de noodzaak alle verenigingen op een gelijke wijze te behandelen*⁽³⁴⁾. Dit uitgangspunt is verdedigbaar, maar een te strikte interpretatie ervan heeft ertoe geleid dat geen enkel verhaalschrift een herziening van de beoordeling tot gevolg had.

Overigens bezorgden de adviescommissies hun algemene toelichting bij de behandeling van de verhaalschriften niet aan de betrokken organisaties⁽³⁵⁾. Dat zou de organisaties die een verhaalschrift indienden, nochtans toelaten de individuele weerleggingen in een relatief daglicht te plaatsen.

2.3.4 Beslissing van de minister

In alle onderzochte dossiers, op één uitzondering na, sloot de minister zich volledig aan bij de motiveringen van de adviescommissies en van de administratie. De minister opwaardeerde in dit ene geval het betrokken beleidsplan licht, naar eigen zeggen *om consistent te zijn met zijn*

³¹ Verenigingen: artikel 6, §4, van het uitvoeringsbesluit ; gespecialiseerde vormingsinstellingen: artikel 35, §4, van het uitvoeringsbesluit.

³² Bij verenigingen werd in 6 van 15 onderzochte dossiers een verhaalschrift ingediend, waarvan maar één gericht aan de administratie. Bij vormingsinstellingen werd in 3 van de 5 onderzochte dossiers een verhaalschrift ingediend, waarvan maar 2 ook gericht aan de administratie.

³³ Zij kon van haar reactie op verhalen geen stukken voorleggen.

³⁴ Bv. voor de gespecialiseerde vormingsinstellingen: Nota aan de minister van 30 september 2005, kenmerk AC/VOB/CJ159/007577, Bijlage 5. Nota aan de minister van 14 oktober 2005, kenmerk AC/VOB/LG/007946, Bijlage 3.

³⁵ Bij het voorontwerp van beslissing deden zij dat wel in nota's aan elke vereniging en elke gespecialiseerde vormingsinstelling van respectievelijk 15 juni en 20 juni 2006.

beslissing in andere dossiers. Hij weerlegde in zijn motivering echter maar één van de vier aandachtspunten die de adviescommissie als negatieve beoordelingselementen had geformuleerd. Zijn motivering was dan ook ontoereikend.

2.3.5 Flankerende maatregelen

De regelgeving voorzag in sociale maatregelen om de gevolgen van de nieuwe regelgeving op te vangen. Zo konden personeelsleden van vormingsinstellingen die geen gespecialiseerde werking meer werd toegemeten, overstappen naar andere erkende en gesubsidieerde organisaties⁽³⁶⁾. Organisaties die personeelsleden overnamen, kregen de personeelssubsidies verbonden aan de betrokken personeelsfuncties erbij⁽³⁷⁾. De regelgeving voorziet verder niet in een specifieke verantwoording van die subsidies.

De administratie heeft een andere houding aangenomen tegenover gespecialiseerde vormingsinstellingen dan tegenover verenigingen:

- Bij de verenigingen vraagt zij geen aanvullende verantwoording, verwijzend naar de regel dat de bijkomende subsidie wordt toegevoegd aan de subsidie-enveloppe. De administratie stelt terecht geen andere verantwoording te kunnen vragen dan die voor de totale enveloppe⁽³⁸⁾.
- Bij de gespecialiseerde vormingsinstellingen rekent de administratie de aanvullende subsidies om in te presteren uren, zoals met de rest van de enveloppe. Ook hier vermindert zij de bijkomende enveloppe als de instelling te weinig uren presteert⁽³⁹⁾.

2.3.6 Definitieve subsidiebepaling

Bij de definitieve subsidiebepaling voor de saldobetaling gaat de administratie onder meer na of het totaal van de uitgaven minstens gelijk is aan het subsidiebedrag en of tweederde van de subsidies werd besteed aan de vergoeding van medewerkers⁽⁴⁰⁾. Bij de saldobepaling 2005 verminderde de administratie de subsidie-enveloppe van een vereniging wegens onvoldoende personeelsuitgaven echter op foutieve wijze, waardoor 21.567 EUR te veel werd gesubsidieerd.

³⁶ Artikel 59bis, §1, van het decreet.

³⁷ Artikel 59bis, §7, van het decreet.

³⁸ Voor de personeelsuitgaven moeten de verenigingen alleen bewijzen dat zij tweederde van de totale subsidie besteden aan de vergoeding van de medewerkers (artikel 5, 3°, van het decreet).

³⁹ Cfr. 2.2.3. Niet decretaal voorziene subsidievermindering.

⁴⁰ Artikel 5, 3°, van het decreet.

3 Bewegingen

3.1 Inleiding

Het decreet omschrijft bewegingen als organisaties met een landelijk karakter die gespecialiseerd zijn in een thema of een cluster van nauw verwante thema's. Essentieel is dat zij streven naar maatschappelijke verandering en zich op een ruim publiek richten⁽⁴¹⁾. Bewegingen worden niet erkend, maar kunnen worden gesubsidieerd als zij aan de subsidievoorwaarden voldoen en een beleidsplan indienen. De administratie en een adviescommissie beoordelen de beleidsplannen⁽⁴²⁾. De aanvragers kunnen verhaal aantekenen tegen deze adviezen (voorontwerpen van beslissing)⁽⁴³⁾. Op grond van deze adviezen - in voorkomend geval na behandeling van het verhaal van de aanvrager - stelt de minister de jaarlijkse subsidie-enveloppe vast, met een minimum van 75.000 EUR en een maximum van 200.000 EUR. Organisaties die erkend waren als sociaal-culturele vormingsinstelling of dienst en waarvan de aanvraag tot subsidiëring als beweging positief wordt beoordeeld, behouden minstens hun vroegere subsidiebedrag⁽⁴⁴⁾.

De eerste beleidsperiode voor de bewegingen loopt van 1 januari 2005 tot 31 december 2010 (verder genoemd: initiële ronde). Bijzonder voor de bewegingen is dat het decreet nieuwe organisaties ook de mogelijkheid biedt voor de periode 2006-2010 een subsidieaanvraag in te dienen⁽⁴⁵⁾ (verder genoemd: tussenronde).

3.2 Juridisch kader

3.2.1 Advieswaarde

De adviescommissie⁽⁴⁶⁾ beoordeelt de beleidsplannen op inhoud en kwaliteit en de administratie op helderheid, transparantie en realiteitswaarde⁽⁴⁷⁾. Het is uiteindelijk de minister die de individuele enveloppe vaststelt *op voorstel van de administratie, rekening houdend met de beleidsbezorgdheid over voldoende pluriformiteit in de gesubsidieerde*

⁴¹ Artikel 2, 9°, van het decreet.

⁴² De procedure is vergelijkbaar met die bij de verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen; het resultaat is echter een subsidiebedrag in plaats van een categorie-indeling.

⁴³ Artikel 21, §1, 4°, van het uitvoeringsbesluit.

⁴⁴ Artikel 56 (sociaal-culturele vormingsinstellingen) en artikel 61 van het decreet (sociaal-culturele diensten).

⁴⁵ Artikel 44, §2, van het decreet.

⁴⁶ De commissie geeft bovendien een gemotiveerde indicatieve waardering binnen de beschikbare budgetten.

⁴⁷ Ook hier vult de uitvoerende regelgeving deze criteria niet nader in.

thematische werkingen, alsook met de inhoudelijke en kwalitatieve beoordeling door de adviescommissie⁽⁴⁸⁾. De adviezen van de administratie hebben in dit geval dus – in tegenstelling tot die bij de verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen – een effectieve meerwaarde en de minister kan ze gebruiken om zijn beslissingen mee te motiveren.

3.2.2 Geactualiseerd beleidsplan

De regelgeving bepaalt dat na de definitieve vaststelling van het subsidiebedrag door de minister zo nodig een geactualiseerd beleidsplan moet worden ingediend⁽⁴⁹⁾. Het is immers niet uitgesloten dat er een groot verschil is tussen het aangevraagde bedrag en het toegekende. Het geactualiseerd beleidsplan wordt echter niet meer goedgekeurd of zelfs maar beoordeeld. Als het geactualiseerde beleidsplan fundamenteel afwijkt van het oorspronkelijke, bv. veel minder ambitieus is, of als de aanpassingen niet tegemoetkomen aan de overwegingen in de beslissing, kan tijdens de beleidsperiode niet meer worden opgetreden. De evaluatie van de uitvoering van het beleidsplan is in dat geval trouwens evenmin evident, aangezien zij dan dient te slaan op de uitvoering van een ander beleidsplan dan dat waarvoor subsidie is verleend.

3.2.3 Verhaalprocedure

De verhaalprocedure voor bewegingen houdt geen rekening met de afwezigheid van een erkenningsprocedure bij bewegingen. De adviescommissie kan dan ook adviseren geen subsidie toe te kennen. In dat geval kan de organisatie bezwaar aantekenen tegen de niet-toekenning. Overtuigt dat verhaal de adviescommissie alsnog een bepaald subsidiebedrag toe te kennen, dan kan de organisatie dat bedrag niet meer aanvechten, terwijl een beweging die initieel al werd voorgedragen voor een bedrag, wel nog kan repliceren op dat voorstel.

3.2.4 Subsidiebepaling bij gebrekkige uitvoering beleidsplan

Als de administratie op grond van de jaarlijks te bezorgen verantwoordingsstukken⁽⁵⁰⁾ of bij de evaluatie⁽⁵¹⁾ vaststelt dat een beweging er niet in slaagt haar beleidsplan uit te voeren, kan zij daaraan in dat jaar geen sanctie verbinden. Dat kan alleen bij de volgende subsidieronde. Alleen als de beweging de subsidie voor andere doeleinden dan de uitvoering van het beleidsplan aanwendt, kan de administratie de minister voorstellen de subsidie overeenkomstig te verminderen⁽⁵²⁾.

⁴⁸ Artikel 16, §1, en 18, §3, van het decreet.

⁴⁹ Artikel 21, §3, van het uitvoeringsbesluit.

⁵⁰ Artikel 22 van het uitvoeringsbesluit.

⁵¹ Artikel 42-43 van het decreet.

⁵² Artikel 45, §1, van het decreet.

3.2.5 Toetsing subsidievoorwaarden tijdens de beleidsperiode

Het is evenmin mogelijk op te treden tegen een beweging die niet meer voldoet aan sommige subsidievoorwaarden. De minister kan immers maar twee van de zes voorwaarden naar aanleiding van de jaarlijkse toetsing door de administratie⁽⁵³⁾ sanctioneren met een subsidiëringstop⁽⁵⁴⁾. Bij de bewegingen is er dan wel geen sprake van erkenning, maar bepaalde subsidievoorwaarden zouden in een getrapte procedure erkenning-subsidiëring allicht als erkenningsvoorwaarden worden gehanteerd.

3.3 Toepassing

3.3.1 Beoordeling subsidievoorwaarden

Het is niet duidelijk of de decretale subsidievoorwaarden⁽⁵⁵⁾ bij de aanvragen voor de beleidsperiode 2005-2010 voldoende werden onderzocht: de administratie bracht bij deze eerste aanvragen geen (uitdrukkelijk) advies uit (zie verder) en het sjabloon van de commissie⁽⁵⁶⁾ bevatte de subsidievoorwaarden niet als te beoordelen elementen, wat niet wegnam dat commissieleden daarover wel opmerkingen formuleerden. De commissie vermeldde trouwens in een aantal van haar negatieve adviezen onder meer het niet voldoen aan bepaalde subsidievoorwaarden. In de tussenronde bracht de administratie wel advies uit over de subsidievoorwaarden, in het bijzonder het aantonen van twee jaar landelijke werking rond het thema. Het sjabloon van de commissieleden werd in de tussenronde overigens ook met deze voorwaarde uitgebreid. De andere subsidievoorwaarden stonden niet in het sjabloon, maar de commissieleden beoordeelden in deze ronde vrijwel systematisch, en zelfs in de eerste plaats, de mate waarin de organisaties aan de subsidievoorwaarden en de definitie voldeden. Over de voldoende relevante *werking als beweging* adviseerde zij maar in bijkomende orde. Bij de behandeling van de verhalen heeft de commissie zich trouwens in geen enkel geval nog uitgesproken over deze *werking*. Dat aspect werd altijd door de administratie behandeld. In de praktijk heeft de commissie het

⁵³ Artikel 23 van het uitvoeringsbesluit verplicht tot een jaarlijkse toetsing aan de voorwaarden bedoeld in artikel 15 van het decreet.

⁵⁴ Beschikken over een voltijds equivalent personeelslid binnen de drie maand na het begin van de beleidsperiode en de administratie de gevraagde informatie ter beschikking stellen.

⁵⁵ Statutaire doelstellingen voor een maatschappelijk relevant thema hebben, een werking in het domein van het sociaal-cultureel volwassenenwerk als beweging aantonen en minstens twee jaar relevante werking met landelijk karakter hebben (voor nieuwe bewegingen). Uit de definitie blijken bovendien twee bijkomende voorwaarden: zich richten op een ruim publiek en activiteiten ontplooiën gericht op maatschappelijke verandering.

⁵⁶ De leden van de adviescommissie beoordeelden de beleidsplannen aan de hand van een sjabloon, waarin enkel de beoordelingscriteria van het decreet en het uitvoeringsbesluit waren opgenomen.

voldoen aan de decretale voorwaarden bovendien toekomstgericht geïnterpreteerd: zij trachtte vast te stellen of de organisatie bij uitvoering van het beleidsplan een werking ontwikkelde die kon gelden als bewegingswerk in de zin van de definitie en de subsidievoorwaarden.

Aldus ontstond een taakverdeling (administratie beoordeelt *twee jaar relevante werking*, adviescommissie beoordeelt de andere subsidievoorwaarden) die niet op een reglementaire bepaling of formele afspraken berust. Het decreet legt de adviescommissie overigens een beoordeling van de *beleidsplannen* op, terwijl het uitvoeringsbesluit het over *ingediende dossiers* heeft (wat ruimer is dan beleidsplannen). Het is aangewezen duidelijkheid te scheppen over de beoordeling van de decretale voorwaarden. Het beste zou de regelgeving deze bevoegdheid vastleggen. Van organisaties die niet voldoen aan de definitie van beweging of aan de subsidievoorwaarden, dient het beleidsplan overigens niet verder meer beoordeeld te worden. Een alternatief zou erin kunnen bestaan een erkenningsprocedure in te voeren voor bewegingen.

3.3.2 Beoordeling beleidsplannen door de administratie

Voor de eerste beleidsperiode (2005-2010) beoordeelde de administratie de beleidsplannen alleen op informele wijze. Zij vroeg wel ontbrekende stukken op en vroeg verscheidene organisaties te expliciteren hoe hun toekomstige werking zich zou verhouden ten opzichte van de elementen waarover de commissie oordeelt. In haar brieven met het voorontwerp van beslissing vermeldde zij expliciet het nuttiger geacht te hebben geen individuele beoordeling over de haalbaarheid te geven, omdat de doelstellingen in de meeste beleidsplannen onvoldoende vertaald waren in personele en financiële middelen. Zij sprak zich evenmin uit over andere aspecten. Wel sloot de administratie zich altijd aan bij de conclusies van de commissie en stelde zij dat zij de organisatie voor subsidiëring zou voordragen aan de minister voor het door de commissie voorgestelde bedrag.

In de tussenronde (2006-2010) bracht de administratie wel advies uit over de beleidsplannen. Het advies betrof voornamelijk de subsidievoorwaarden, in het bijzonder het aantonen van twee jaar landelijke werking rond het thema. De administratie was overigens van oordeel dat vijf van de zeven aanvragers niet aan deze voorwaarde voldeden; zij formuleerde in deze dossiers dan ook een negatief advies. Bij drie van de zeven aanvragen ging zij ook kort in op de transparantie of haalbaarheid van de plannen. Uiteindelijk formuleerde zij voor twee aanvragers een positief advies.

3.3.3 Beoordeling beleidsplannen door de commissie

De leden van de adviescommissie beoordeelden de beleidsplannen aan de hand van een sjabloon, dat eigenlijk een opsomming (en verdere uitsplitsing) is van de beoordelingscriteria in het decreet en het uitvoeringsbesluit. Elk commissielid leest alle beleidsplannen, maar per beleidsplan quoteren maar drie leden. Zo blijkt snel of de adviezen op één

lijn liggen. De beoordelingen bevatten ook inhoudelijke argumenten die het advies onderbouwen. Ook in de tussenronde formuleerde de adviescommissie haar beoordeling onafhankelijk van de administratie: zij beoordeelde alle aanvragen, ook die van organisaties die volgens de administratie niet aan de subsidievoorwaarden voldeden. De administratie stelde de tekst van het advies op grond van de bespreking in de commissie op en legde hem aan de volgende vergadering ter goedkeuring voor.

In de meeste onderzochte dossiers lag de beoordeling door de leden van de commissie in één lijn en was het duidelijk hoe de commissie tot zijn eindadvies (al dan niet subsidiëren) gekomen was. In enkele gevallen verschilden de meningen echter sterk. Aangezien het dossier alleen de individuele beoordelingen en het eindadvies bevat, was het in die gevallen niet duidelijk hoe de commissie tot een consensus kwam. De formulering van het advies gaf daarvoor maar een beperkte aanwijzing. Bovendien vermeldde het advies alleen de elementen die het eindadvies verantwoordden⁽⁵⁷⁾.

In de adviezen van de initiële ronde liepen de beoordeling van de decretale voorwaarden en van de kwaliteit van de beleidsplannen door elkaar. Het was dan ook niet altijd duidelijk of de negatieve adviezen te maken hadden met het niet voldoen aan de decretale voorwaarden of met het beleidsplan. Vaak ontstond de indruk dat beide meespeelden. Dat hoeft niet te verbazen, aangezien de commissie de subsidievoorwaarden toekomstgericht interpreteerde en zij dus op grond van het beleidsplan trachtte te detecteren of de organisatie een werking plande waardoor zij zou voldoen aan de voorwaarden⁽⁵⁸⁾.

De adviezen van de tussenronde waren op dat vlak duidelijker. In de eerste paragraaf gaf de commissie onmiddellijk aan of de organisatie volgens haar aan de decretale voorwaarden voldeed. Pas daarna volgde een appreciatie van het beleidsplan, zelfs als de organisatie volgens de commissie niet aan de voorwaarden voldeed. Ook hier blijkt dat de commissie geen strikte scheiding tussen de voorwaarden en het beleidsplan maakte of kon maken.

Bij gebrek aan voorafgaande erkenning is het aangewezen eerst uitspraak te doen over de vraag of de organisaties voldoen aan de decretale voorwaarden. Beleidsplannen van organisaties die niet aan deze voorwaarden voldoen, hoeven niet meer op inhoud en kwaliteit of op transparantie en haalbaarheid beoordeeld te worden. Het advies zou bovendien het beste een volledige inhoudelijke en kwalitatieve beoordeling van het beleidsplan bevatten, met positieve én negatieve punten.

⁵⁷ Zo bood het voor negatief geadviseerde aanvragen alleen negatieve punten, zonder vermelding van eventueel positief beoordeelde elementen. Dat maakte een advieswijziging na verhaal soms onbegrijpelijk.

⁵⁸ De memorie van toelichting stelt nochtans: *Een bewezen werking is noodzakelijk.*

3.3.4 *Advies van de commissie: voorstel subsidiebedrag*

De adviescommissie dient een *gemotiveerde indicatieve waardering*, dus een subsidiebedrag, voor te stellen. In de initiële ronde stelden de individuele beoordelaars echter zelden een bedrag voor, al voorzag het sjabloon daarin. In de tussenronde deden zij wel vaak een gemotiveerd voorstel op grond van de verantwoording door de aanvrager.

Het eindadvies van de commissie motiveerde het voorgestelde subsidiebedrag maar in beperkte mate⁵⁹). Het is trouwens niet zo duidelijk welke criteria daarbij gelden: de kwaliteit van het beleidsplan, de maatschappelijke relevantie of de verantwoording van de gevraagde subsidie door de organisatie. In de eerste ronde verwees de commissie in de meeste gevallen naar de verantwoording door de organisatie en haar evaluatie daarvan. In sommige gevallen echter kon dat nauwelijks als een motivering beschouwd worden. Bij de zeven bewegingen die na verhaalprocedure van de commissie een gunstig advies kregen, ontbrak iedere motivering van het voorgestelde subsidiebedrag. Tegenover de organisaties zelf was dat minder belangrijk, aangezien zij geen verhaal-mogelijkheid meer hadden, maar de minister kreeg aldus geen verantwoording van het voorgestelde subsidiebedrag. Ook in de tussenronde ontbrak in het advies van de commissie elke motivering van het voorgestelde subsidiebedrag. Wel stemde het voorstel telkens overeen met het bedrag dat de organisatie vroeg⁶⁰), maar het advies vermeldde dit niet.

3.3.5 *Verhaalprocedure*

Aangezien de administratie bij de initiële ronde geen formeel advies had gegeven, speelde zij ook geen rol bij de behandeling van de verhalen⁶¹). In haar behandeling van de verhalen focuste de commissie duidelijk op de vraag of de aanvrager als beweging kon worden beschouwd. In zeven gevallen gaf zij alsnog een positief advies⁶²).

In de tussenronde behandelden administratie én commissie de verhalen, elk over de aspecten waarover zij oorspronkelijk advies hadden verstrekt. De administratie wijzigde voor één organisatie haar negatief advies. De adviescommissie wijzigde geen enkel negatief advies en bleef

⁵⁹ Doordat de vroegere diensten en vormingsinstellingen die de overgang maakten naar beweging minstens hun vroegere subsidiebedrag behielden, was voor deze bewegingen de ondergrens al bepaald.

⁶⁰ De minister besliste uiteindelijk wel beide organisaties die werden voorgedragen voor een subsidie, een lager bedrag toe te kennen – zie verder.

⁶¹ Meestal gericht tegen een negatief advies en in een beperkt aantal gevallen tegen het voorgestelde bedrag.

⁶² In tegenstelling tot de adviescommissies voor de verenigingen en de gespecialiseerde vormingsinstellingen, die geen enkele keer hun advies wijzigden. Nochtans had ook de adviescommissie voor de bewegingen gesteld dat het verhaal geen nieuwe elementen kon aanvoeren. Blijkbaar hanteerde deze commissie een soepeler interpretatie van deze regel.

telkens bij haar standpunt dat de aanvrager geen beweging was of geen werking als beweging plande.

De individuele commissieleden beoordeelden het dossier na verhaal niet meer schriftelijk en er bestaat geen verslag van de vergaderingen van de commissie buiten het uiteindelijk ontwerp van beslissing. Advieswijzigingen zijn dan ook niet altijd gemakkelijk te begrijpen. Het advies na verhaal kwam doorgaans op maar enkele negatieve elementen in het oorspronkelijk advies terug⁶³).

Een meer gestructureerd eerste advies, dat zowel het voldoen aan de decretale voorwaarden en de beoordeling van het beleidsplan, als de motivering van het voorgestelde subsidiebedrag bevat, zou de subsidieaanvrager toelaten preciezer te reageren, de adviescommissie zijn advies na verhaal duidelijker te motiveren en de minister zijn eventuele afwijkende beslissing beter te verantwoorden.

3.3.6 Beslissing van de minister

Voor de organisaties die een aanvraag hadden ingediend voor de periode 2005-2010 heeft de minister het advies van de commissie, waarbij ook de administratie zich had aangesloten, gevolgd, op het negatieve advies voor één organisatie na⁶⁴). Hij verantwoordde deze afwijkende beslissing met een verwijzing naar de in het decreet verwoorde bekommernis over voldoende pluriformiteit in de gesubsidieerde thematische werkingen⁶⁵). De minister hanteerde dit begrip om een organisatie te subsidiëren die volgens de adviescommissie geen beweging was, noch de intentie had haar werking in die richting bij te sturen. Zij voldeed volgens de adviescommissie dus niet aan de decretale voorwaarden en hoorde dus niet in de subsidieregeling thuis. Bovendien liet de minister na te verduidelijken hoe zijn afwijkende beslissing bijdroeg tot de gewenste pluriformiteit in de gesubsidieerde thematische werkingen. De minister heeft zijn beslissing dus niet afdoende gemotiveerd.

In de tussenronde besloot de minister tegen het ongunstig advies van de adviescommissie in een organisatie te subsidiëren op grond van een eigen interpretatie van het advies van de commissie en de administratie. Zo stelde hij dat veel opmerkingen konden worden teruggebracht tot aandachtspunten, aangezien werd voldaan aan de decreetopdrachten, en dat het advies van de administratie na verhaal positief was. Dat positief advies van de administratie had evenwel uitsluitend betrekking op het voldoen aan één subsidievoorwaarde, namelijk de twee jaar relevan-

⁶³ Het oorspronkelijke (negatieve) advies bevatte bovendien niet de door de commissie(leden) positief beoordeelde elementen.

⁶⁴ De bedoelde organisatie kreeg het minimumbedrag van 75.000 EUR (tevens het door haar gevraagde bedrag).

⁶⁵ Bij de bespreking van het ontwerp van decreet in de commissie had de minister al gesteld dat pluriformiteit voor hem een afwegingselement was.

te werking⁶⁶). Nog tegen het advies van de adviescommissie in, verlaagde de minister de voorgestelde subsidiebedragen voor de twee door de commissie voorgedragen organisaties zonder veel motivering⁶⁷).

De motivering door de minister van zijn afwijkende beslissingen was dus beperkt, weinig concreet en berustte in een geval op een interpretatie van het advies die niet overeenstemde met de beperkte draagwijdte ervan.

⁶⁶ Het commissieadvies na verhaal was vrij genuanceerd: enerzijds erkende de commissie dat er eerste kiemen van bewegingswerk in het beleidsplan aanwezig waren en dat de organisatie op de goede weg zat, anderzijds meende zij dat de missie van de organisatie niet in overeenstemming was met de decreetopdrachten, dat er te weinig aandacht was voor volwaardig bewegingswerk en dat de normen en indicatoren te vaag waren geformuleerd. Zij besloot daarom dat het beleidsplan een onvoldoende basis bood om een subsidie als beweging toe te kennen.

⁶⁷ Zo stelde hij voor de ene organisatie het gevraagde subsidiebedrag zo dicht mogelijk te willen benaderen en voor de andere dat ze als jonge organisatie de tijd moest krijgen om te groeien en te verbeteren.

4 Conclusies

Regelgevend kader

De onderzochte regelgeving introduceerde in het sociaal-cultureel volwassenenwerk de structurele meerjarige subsidiëring, gekoppeld aan een kwalitatieve invulling op het terrein. Ze biedt een vrij degelijk juridisch kader, met een aantal kenmerken die objectiviteit in de hand werken: beoordeling door onafhankelijke commissies, goed gekozen criteria, concreet inspeland op beleidsplanning en de realiteit in het veld, enz. Toch verhinderen nog enkele tekortkomingen dat dit regelgevend kader doorgroeit tot een model voor objectieve subsidiebepaling in de culturele sector:

- Het uitvoeringsbesluit preciseert onvoldoende hoe de administratie haar decretale adviestaak moet invullen. Bovendien vertroebelt het uitvoeringsbesluit de scheiding tussen de adviesbevoegdheden van adviescommissie en administratie.
- De regelgeving voorziet niet in een sanctie tegen gespecialiseerde vormingsinstellingen en bewegingen die bepaalde subsidievoorwaarden niet naleven. De aanpassing van de regelgeving in 2006 heeft het bovendien onmogelijk gemaakt nog tijdens de beleidsperiode op te treden bij een gebrekkige uitvoering van het beleidsplan.
- De exclusieve koppeling van de subsidiebepaling bij verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen aan de inhoudelijke en kwalitatieve beoordeling van het beleidsplan, maakt de adviezen van de administratie over de zakelijke aspecten van het beleidsplan onbruikbaar voor de motivering van de beslissing.
- Het gebrek aan een erkenning bij bewegingen, leidt tot een verminderd verhaalrecht voor een organisatie die over haar subsidieaanvraag eerst een negatief advies kreeg.

Toepassing

De adviescommissies en de minister onderbouwen en motiveren hun adviezen en beslissingen over het algemeen goed. De motiveringen zijn in de praktijk van aard een degelijke basis te vormen voor een objectieve subsidiebepaling op basis van het ingediend beleidsplan. Toch heeft het Rekenhof een aantal tekortkomingen geïdentificeerd:

- Bij verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen is de band tussen de motivering en de voorgestelde subsidiestijging of -daling niet altijd rechtlijnig en bij de beoordeling van de beleidsplannen gaf de commissie verenigingen een groter gewicht aan bepaalde criteria terwijl daarvoor een rechtsgrond ontbreekt.
- Bij bewegingen ontbreekt in het advies vaak een duidelijke uitspraak over het voldoen aan de subsidievoorwaarden. Deze adviezen bevatten evenmin een volledige kwalitatieve beoordeling van het be-

leidsplan en motiveren het voorgestelde subsidiebedrag eveneens maar in beperkte mate.

- In de zeldzame gevallen waarin de minister het advies van de commissies niet opvolgde, motiveerde hij deze afwijkingen te beperkt.

De administratie beperkt zich strikt tot de beoordelingselementen die het uitvoeringsbesluit haar heeft toevertrouwd en laat zodoende de decretaal opgelegde beoordelingstaken betreffende de helderheid en transparantie van de beleidsplannen, nagenoeg oningevuld. Voor de bewegingen heeft de administratie in de eerste ronde sowieso nagelaten advies te verstrekken.

Bij de behandeling van de verhalen hanteerden de adviescommissies verenigingen en vormingsinstellingen de stelregel dat zij geen rekening konden houden met nieuwe elementen al te rigoureuus, zodat geen enkel verhaal leidde tot een herziening van de beoordeling van het beleidsplan. De adviescommissie bewegingen legde daarin meer soepelheid aan de dag.

5 Aanbevelingen

- De regelgeving moet het mogelijk maken op te treden tegen organisaties die de subsidievoorwaarden niet naleven of hun beleidsplan niet uitvoeren, ook binnen de beleidsperiode.
- De regelgeving moet de adviestaak van de commissies en de administratie duidelijker omschrijven, in het bijzonder hoe ze zich tot elkaar verhouden en hoe de administratie de criteria *helderheid, transparantie en realiteitswaarde* moet beoordelen. Aangezien een oordeel over de transparantie en haalbaarheid van de plannen onmisbaar is voor een goede besluitvorming, moet de regelgeving er in ieder geval voor zorgen dat de minister bij zijn beslissing ook effectief gebruik kan maken van het advies van de administratie.
- De adviezen van de commissies en de beslissingen van de minister zouden een volledige beoordeling van het beleidsplan moeten bevatten, met alle positieve en negatieve punten. Het advies aan de minister zou ook de quoterings die de commissieleden toekenden aan de onderscheiden beoordelingselementen, moeten globaliseren.
- De minister moet eventueel afwijkende beslissingen concreet en afdoende motiveren, ongeacht de basis ervan.
- Bij ontstentenis van een erkenningsprocedure voor bewegingen, is het noodzakelijk vóór de beoordeling van het beleidsplan eerst vast te stellen of de aanvrager wel aan de decretale voorwaarden beantwoordt. Om dezelfde reden dient een verbeterd verhaalrecht te worden ingesteld voor bewegingen van wie de aanvraag in eerste instantie wordt afgewezen. Een alternatief zou erin kunnen bestaan ook bewegingen (tijdelijk) te erkennen.
- De administratie moet bij haar ingediende verhaalschriften behandelen en er gemotiveerd op reageren. De rigide interpretatie van de adviescommissies inzake *nieuwe elementen* is aan heroverweging toe.
- Geactualiseerde beleidsplannen van bewegingen vergen een expliciete goedkeuring. Voor verenigingen en gespecialiseerde vormingsinstellingen zou de regelgeving het beste de aanpassing van het beleids- of financieel plan na subsidievaststelling opnemen.
- Aangezien subsidievermindering wegens onvoldoende vormingsuren geen rechtsgrond in het decreet vindt, dient de betrokken bepaling uit het uitvoeringsbesluit te worden geschrapt of dient een decretale bijsturing te worden overwogen.
- De eventuele toekenning van een hoger gewicht aan bepaalde criteria, dient decretaal te worden verankerd.

6 Antwoord van de minister

Op 29 oktober 2007 antwoordde de minister van Cultuur op het ontwerp van verslag, zonder nader in te gaan op de vaststellingen, conclusies en aanbevelingen.

Ter verantwoording van het tot tweemaal toe gevraagde uitstel, wees hij op het overleg met de sector in het kader van de evaluatie van het decreet. Deze evaluatie en dit overleg hebben ertoe geleid dat de minister een ontwerp van decreetaanpassing heeft voorbereid, dat uitgaat van een totaal andere benadering van de subsidiebepaling voor sociaal-culturele organisaties.

Terwijl de huidige regeling voorziet in een subsidie op grond van de beleidsplanning en de evaluatie daarvan door adviescommissies, zou de subsidie in de nieuwe benadering steunen op de beoordeling van de voorbije werking door de administratie. In overleg met de sector zouden de nodige procedures en criteria worden uitgewerkt om te komen tot een transparante evaluatie. Het beleidsplan blijft uiteraard – samen met de jaarlijkse verantwoording – een van de instrumenten op grond waarvan de evaluatie zal plaatsvinden. Deze benadering versterkt de rol van de administratie; de adviescommissies zouden hun adviesfunctie verliezen en alleen nog functioneren als beroepsinstantie voor organisaties die het niet eens zijn met de negatieve evaluatie door de administratie.

Het bovenstaande geldt niet voor de bewegingen. Voor hen blijft de adviescommissie haar rol spelen, zij zou in de toekomst ook de realiteitswaarde van de financiële ramingen mee moeten betrekken in haar advies en de voorbije werking ook in rekening moeten brengen bij de behandeling van de aanvragen voor de volgende beleidsperiode. De bewegingen zouden verhaalrecht krijgen tegen zowel de evaluatie van de voorbije werking door de administratie, als tegen de beoordeling van het beleidsplan door de commissie.

De minister stelde terecht vast dat een aantal opmerkingen in deze context voor de toekomst zonder voorwerp worden. Het betekent echter ook dat de subsidiebepaling op grond van de beoordeling vooraf van het beleidsplan nooit in de praktijk is gebracht, behalve voor de bewegingen, en overigens ook voor de resterende jaren van de lopende beleidsperiode (tot 2010) niet meer zal worden toegepast.

**Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van
Cultuur**

29 oktober 2007

Betreft: Audit van de subsidiebepaling in het sociaal-culturele volwassenenwerk

Geachte heer voorzitter,

De inhoud van uw brief met kenmerk N 10-3.153.361 B4 verdiende mijn bijzondere aandacht, evenals het bijgevoegde verslag van het onderzoek dat door het Rekenhof werd gevoerd met betrekking tot de subsidiebepaling in het domein van het sociaal- culturele werk voor volwassenen.

Vooreerst wens ik mij te verontschuldigen voor de laattijdigheid van mijn reactie. Zoals ik al meedeelde in mijn brief van 12 juli 2007 heeft dit alles van doen met het overleg dat ik met de sector wenste afgerond te zien vooraleer een standpunt in te nemen.

Zoals u intussen weet startte eind vorig jaar de geplande tweede evaluatie van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal -cultureel volwassenenwerk, met de bedoeling deze af te sluiten tegen half 2007. Dit was in de decreetaanpassing van 2006 zo voorzien. Dit overleg liep, zoals u kunt vaststellen, een paar maanden vertraging op. Het voorlopig allerlaatste overlegmoment met de sector ging door op 15 oktober 2007. Alle elementen zijn nu dus aanwezig voor een gedragen ontwerptekst van decreetaanpassing. Dit ontwerp van decreetaanpassing en de memorie van toelichting hierbij kan u als bijlage bij dit schrijven vinden.

U zult trouwens kunnen merken dat de voorliggende decreetaanpassing heel wat wijzigingsbepalingen bevat.

Ten aanzien van het verslag zelf wens ik mij aan te sluiten bij de inhoud van de brief van mijn administratie dd. 16 mei 2007 naar aanleiding van het ontwerpverslag.

Vanuit het voorliggende ontwerp van decreetaanpassing zijn een aantal in het verslag geformuleerde opmerkingen zonder voorwerp. Er is vooreerst het belangrijke gegeven dat de voorliggende ontwerp-tekst uitgaat van een totaal andere benadering van de verantwoording voor de vaststelling van de subsidie-enveloppen van de sociaal-culturele organisaties.

Waar het huidige decreet uitgaat van een denken in termen van beleidsplanning (die per definitie betrekking heeft op een werking in de toekomst, in casu de volgende beleidsperiode) gaat het voorliggende ontwerp (met gevolgen vanaf de volgende beleidsperiode) uit van een den-

ken in termen van evaluatie van de werking van de gesubsidieerde organisatie in de voorbije beleidsperiode.

Concreet betekent dit dat in de toekomst de adviescommissie als dusdanig geen rol meer zal spelen en dus ook de adviesverstrekking door de adviescommissie in het kader van de inhoudelijke en kwaliteitsbeoordeling op grond van een toekomstige geplande werking van een organisatie, vervalst.

De rol van de administratie zou in dit gewijzigde denken - in het kader van de in de loop van een beleidsperiode uit te voeren evaluatie, onder meer via een visitatie - duidelijk aan belangrijkheid winnen.

Het lijkt mij inderdaad zo dat, nu de organisaties zich het instrument van de beleidsplanning eigen gemaakt hebben, voortaan de nadruk moet gelegd worden op de werking van de gesubsidieerde organisatie. Hiertoe worden in het overleg met de sectoren ook de vereiste procedures en criteria uitgewerkt met het oog op het tot stand brengen van een transparant evaluatiemodel.

Niet langer de beoordeling van plannen doch de beoordeling van de voorbije werking is bijgevolg bepalend voor de vaststelling van de subsidie-enveloppe van een organisatie. Het beleidsplan dat de organisatie aan de administratie bezorgt, blijft natuurlijk één van de instrumenten — samen met de jaarlijkse verantwoordingsdocumenten — op basis waarvan de evaluatie door de administratie telkens zal gebeuren.

De adviescommissie zelf gaat dan functioneren in de rol van beroepsinstantie voor die gevallen waarin de eindevaluatie van de werking negatief is en de organisaties tegen dit besluit bezwaar aantekenen.

Voor de volledigheid moet ik aan het voorgaande toevoegen dat de voormelde afschaffing van de adviescommissies belast met de inhoudelijke en kwaliteitsbeoordeling, niet geldt voor de werksoort van de sociaal-culturele bewegingen.

Voor die werksoort is er in de ontwerptekst, rekening houdende met de door u geformuleerde aanbevelingen op dit punt, aandacht voor de rolverdeling tussen adviescommissie en administratie, waarbij de adviescommissie voortaan ook de realiteitswaarde van de financiële ramingen mee moet betrekken in de adviesverstrekking.

De beoordelingselementen die de adviescommissie ter beschikking heeft worden in de ontwerptekst aangescherpt. Ook wordt de voorbije werking van de gesubsidieerde beweging in rekening gebracht bij de behandeling van de aanvragen voor de volgende beleidsperiode, waardoor de vraag om meer (rechts)zekerheid in hoofde van de gesubsidieerde beweging zo veel als mogelijk beantwoord wordt.

Via een dubbele verhaalmogelijkheid — enerzijds via een mogelijk bezwaarschrift tegen het eindevaluatieverslag van de administratie bij een beroepscommissie en anderzijds via een verhaalmogelijkheid bij de adviescommissie naar aanleiding van de inhoudelijke en kwaliteitsbeoordeling van het beleidsplan — wordt op voldoende wijze tegemoet gekomen aan de vrijwaring van de rechten van de gesubsidieerde beweging, die 'in de problemen' zou komen.

Op die manier denk ik dat voor de sociaal-culturele bewegingen voldoende waarborgen in de wetgeving aanwezig zijn om het oorspronkelijke uitgangspunt te kunnen blijven handhaven over de niet erkenning van organisaties uit deze werksoort. De essentie van 'beweging zijn' bestaat er immers in om in de samenleving rond een maatschappelijk relevant thema 'beweging te maken'. Dit impliceert naar mijn mening dat de werkingen van deze organisaties telkens opnieuw per beleidsperiode beoordeeld moeten kunnen worden op hun maatschappelijke relevantie.

Vriendelijke groet,

Bert ANCIAUX
Vlaams minister.

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be