RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.149/3
van 13 april 2017

over

een amendement bij het ontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen in de beleidsvelden cultuur en jeugd’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1082/2)

‡LW-BDERPAEAD-GBBEJVT‡

Op 14 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een amendement bij het ontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen in de beleidsvelden cultuur en jeugd’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1082/2).

Het amendement is door de derde kamer onderzocht op 4 april 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 april 2017.

*

‡LW-BDERPAEAD-GBBEJVT‡

STREKKING VAN HET AMENDEMENT

1. Het om advies voorgelegde amendement bij het ontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen in de beleidsvelden cultuur en jeugd’[1] strekt ertoe in dat ontwerp een hoofdstuk 3/1 in te voegen, bestaande uit een artikel 7/1, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om jaarlijks een of meer oproepen te lanceren voor de subsidiëring van culturele projecten met regionale uitstraling. Het artikel bepaalt wat in de projectoproep moet worden vermeld en voorziet er tevens in dat de oproep wordt voorgelegd aan de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media[2].

BEVOEGDHEID

2. Volgens de gemachtigde worden met “culturele projecten” projecten bedoeld die aangelegenheden betreffen als bedoeld bij artikel 4, 3° (de schone kunsten), 4° (het cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen met uitzondering van de monumenten en landschappen), 5° (de bibliotheken, discotheken en soortgelijke diensten), 7° (het jeugdbeleid) en 8° (de permanente opvoeding en de culturele animatie) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.[3]

Het ontwerp behoort derhalve tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. Het voorwerp van de te subsidiëren projecten zoals dat door de gemachtigde is verduidelijkt, zou evenwel in het amendement tot uiting dienen te worden gebracht (zie ook opmerking 3.3).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Gevraagd of het mogelijk is dat op grond van het amendement subsidies zouden worden verleend aan instellingen die activiteiten uitoefenen die zijn gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> “Het is niet de bedoeling dat projecten die een weerslag hebben voor de gehele Vlaamse Gemeenschap voor deze regelgeving in aanmerking komen. Deze initiatieven kunnen ondersteund worden op basis van de bestaande Vlaamse decreten binnen Cultuur.”
>
> en
>
> “Eventueel kan het feit dat de subsidies enkel gaan naar instellingen met een kleiner werkingsgebied dan de gehele Vlaamse Gemeenschap ingeschreven worden in de bepaling.”

[1] *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1082/1.

[2] Dit is de strategische adviesraad voor de beleidsdomeinen cultuur, jeugd, sport en media (artikel 2 van het decreet van 30 november 2007 ‘houdende de oprichting van de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media’).

[3] In de verantwoording van het amendement wordt verwezen naar de persoonsgebonden bevoegdheden die de provincies niet langer uitoefenen (gelet op het decreet van 18 november 2016 ‘houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies’). De gemachtigde verklaarde evenwel dat het een vergissing betreft en dat uitsluitend de genoemde culturele aangelegenheden worden bedoeld.

‡LW-BDERPAEAD-GBBEJVT‡

Artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’ is bijgevolg niet van toepassing.

3.2. Normaal gezien zou dan artikel 10 van de genoemde wet gelden. Dat artikel bepaalt dat de regels inzake erkenning en subsidiëring[4] in geld of in natura van geregelde culturele activiteiten, naargelang van het geval, slechts mogen worden vastgesteld krachtens een wet, een decreet of een beraadslaging van de vertegenwoordigende vergadering van de overheid en dat bij ontstentenis van dergelijke regels alle toelagen en voordelen het voorwerp moeten zijn van een speciale begrotingspost op naam.

In de verantwoording van het amendement wordt evenwel vooropgesteld dat de projecten waarop de oproepen betrekking hebben, moeten worden beschouwd als nieuwe experimentele initiatieven in de zin van artikel 12 van de wet van 16 juli 1973 en dat de regeling er moet voor zorgen dat de Vlaamse overheid tijdelijk een rechtsbasis heeft om de regionale initiatieven te ondersteunen terwijl het decretale kader wordt ontwikkeld, en dat die ontwikkeling zal worden gevoed door de praktijkervaring die zal worden opgedaan met de uitvoering van de projectoproepen.

Artikel 12 van de wet van 16 juli 1973 bepaalt het volgende:

> “De bepalingen van de artikelen 10 en 11 van deze wet zijn niet van toepassing op toelagen die dienen om nieuwe experimentele initiatieven te steunen. In dat geval mogen deze starttoelagen slechts worden verleend gedurende ten hoogste drie dienstjaren; het besluit tot toekenning moet het voorwerp zijn van een met redenen omkleed advies van een bevoegd adviesorgaan.”

De gemachtigde verschafte hieromtrent de volgende toelichting:

> “De oproep zal op Vlaams niveau experimenteel zijn aangezien het hier een oproep betreft voor projecten die tot en met 2017 onder de bevoegdheid van de provincies vielen en nu in één tijdelijke regeling worden opgevangen. Het is een nieuw gegeven voor de Vlaamse overheid om regionale initiatieven te subsidiëren.
>
> Dit biedt de mogelijkheid om in afwachting van de ontwikkeling van een decretale basis te zorgen voor een tijdelijke regelgeving voor de betrokken sectoren en organisaties. De doelstelling is om tegen uiterlijk 2020 een decretale basis te hebben voor ondersteuning van regionale culturele initiatieven.
>
> De initiatieven die op basis van deze projectoproep zullen worden ondersteund werden tot nu toe ondersteund op basis van provinciale reglementen en werden niet ondersteund op basis van de genoemde decreten. In de genoemde decreten werden bepaalde taken immers net toegewezen aan de provincies. Zo zijn bijvoorbeeld de provincies in het huidige Cultureel Erfgoeddecreet van 2012 bevoegd voor de indeling bij het regionale niveau van collectiebeherende cultureel erfgoedorganisaties en voor de toekenning van werkingssubsidies aan collectiebeherende organisaties op het grondgebied die ingedeeld zijn bij het regionale niveau. Deze bepalingen in deze decreten werden met

[4] Men mag aannemen dat de artikelen 10 en 11 van de wet van 16 juli 1973 ook van toepassing zijn indien enkel de subsidiëring, los van een erkenning, wordt geregeld. Hoofdstuk V van deze wet, waartoe de artikelen 10 en 11 behoren, heeft immers tot doel te waarborgen dat de overheidsmiddelen zonder discriminatie van de ideologische en de filosofische strekkingen toegekend worden. Of daarbij al dan niet de tussenstap van de erkenning wordt ingelast, is niet van essentieel belang.

‡LW-BDERPAEAD-GBBEJVT‡

het decreet houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies opgeheven. Tegelijkertijd werd deze taakstelling opgenomen in het Cultureel Erfgoeddecreet van 2017."

Het gaat blijkbaar om initiatieven die voorheen door een andere overheid (de provincies) werden gesubsidieerd.

Uit de summiere parlementaire voorbereiding van artikel 12 van de wet van 16 juli 1973 kan evenwel in ieder geval worden afgeleid dat artikel 12 van die wet betrekking heeft op inhoudelijk nieuwe projecten,[5] wat in dit geval niet zo lijkt te zijn nu het eerder gaat om de voortzetting van bestaande projecten op provinciaal vlak, zodat de te subsidiëren projecten reeds om die reden alleen niet onder het toepassingsgebied van artikel 12 van de wet van 16 juli 1973 lijken te vallen. Bovendien is dat artikel opgevat als een bepaling die het mogelijk maakt om subsidies te verlenen zonder dat een specifieke decretale basis noodzakelijk is (het vormt zelf de rechtsgrond voor het besluit tot toekenning van die subsidies), terwijl in dit geval juist wel een decretale basis voor de subsidiëring wordt gecreëerd.

Gelet op wat voorafgaat lijken de in het amendement bedoelde subsidies onder het toepassingsgebied van artikel 10 van de wet van 16 juli 1973 te vallen, dat slechts een vertolking is van de beginselen die de uitoefening van de normatieve functie beheersen. Het is in strijd met dit artikel en die beginselen dat het bepalen van de aard van subsidies, de voorwaarden waaronder ze kunnen worden verleend of de procedure voor de toekenning ervan zouden worden bepaald in een projectoproep. Die elementen dienen bij decreet of, na delegatie aan de Vlaamse Regering, bij besluit te worden vastgelegd.

Zelfs mocht wel een beroep kunnen worden gedaan op artikel 12 van de wet van 16 juli 1973, en het bijgevolg toch zou gaan om inhoudelijk nieuwe projecten, dan nog zouden de zo-even genoemde elementen moeten worden bepaald in het besluit dat op grond van dat artikel zou worden uitgevaardigd: het artikel heeft weliswaar als gevolg dat geen specifieke decretale rechtsgrond nodig is voor de erin bedoelde subsidiëring (het maakt, zoals reeds is opgemerkt, zelf die rechtsgrond uit), maar dat neemt niet weg dat de subsidiëring van de in het amendement bedoelde projecten zou moeten worden geregeld in het besluit dat gegrond is op dat artikel, en derhalve niet kan worden geregeld in de projectoproep.

3.3. In de lijn van de toelichting van de gemachtigde zou kunnen worden bepaald dat de subsidies betrekking moeten hebben op aangelegenheden bedoeld in de vijf onderdelen van artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die de gemachtigde opsomt, dat projectsubsidies worden beoogd als bedoeld bij artikel 56, eerste lid, 3° van het decreet van 8 juli 2011 'houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof',[6] dat projecten met "regionale uitstraling" projecten zijn met een uitstraling die minstens één gemeente overstijgt en

[5] *Parl.St.* Kamer 1972-73, nr. 633/1, 6; verslag DE BACKER-VAN OCKEN en ROMBAUT, *Parl.St.* Senaat 1972-73, nr. 401, 3 ; H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 2, Bruylant, Brussel, 1996, 254-255.

[6] Genoemd artikel 56, eerste lid, 3° : "Een subsidie kan toegekend worden in een van de volgende vormen: (…) 3° als een projectsubsidie die toegekend wordt ter ondersteuning van de specifieke kosten voortvloeiend uit een activiteit die zowel qua opzet of doelstelling als in tijd kan worden afgebakend."

‡LW-BDERPAEAD-GBBEJVT‡

dat de subsidiëring bedoeld is voor instellingen met een kleiner werkingsgebied dan de gehele Vlaamse Gemeenschap.

Voorts dienen bepalingen te worden opgenomen betreffende de inhoudelijke subsidievoorwaarden of de criteria tot beoordeling van de projecten, de procedure voor de indiening en de behandeling van de subsidieaanvragen, de instantie die beslist over of betrokken is bij het toekennen van de subsidies en betreffende de wijze waarop de beschikbare kredieten zullen worden verdeeld over alle aanvragen die voldoen aan de voorwaarden, waarbij eventueel delegaties aan de Vlaamse Regering kunnen worden verleend.

4. De gemachtigde verklaarde dat aan het amendement zou kunnen worden toegevoegd dat de Vlaamse minister bevoegd voor cultuur de beslissing over de erin voorziene subsidies zal nemen. Het komt de decreetgever evenwel niet toe rechtstreeks bevoegdheden toe te kennen aan een minister: krachtens de artikelen 21 en 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’, waarin een aspect van het beginsel van de scheiding der machten wordt vertolkt, regelt de Vlaamse Regering, bij wie de uitvoerende macht berust, haar werkwijze (artikel 21) en kan ze binnen haar midden delegaties toestaan (artikel 22). In een decreet kan derhalve in beginsel enkel aan de Vlaamse Regering een bevoegdheid worden verleend. Het komt dan aan de Vlaamse Regering toe om eventueel, binnen de grenzen waarin delegaties aan ministers mogelijk zijn, verdere delegaties te verlenen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-BDERPAEAD-GBBEJVT‡