



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.765/3
van 26 januari 2017

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse
Gemeenschap 'houdende diverse bepalingen in de beleidsvelden
cultuur en jeugd'

Op 27 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende diverse bepalingen in de beleidsvelden cultuur en jeugd’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 januari 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frederic EGGERMONT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 januari 2017.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap strekt er in de eerste plaats toe de Vlaamse Regering te machtigen om in voorkomend geval mee te werken aan de oprichting van en toe te treden tot bepaalde, in het ontwerp omschreven verenigingen zonder winstoogmerk binnen de culturele sector. Tevens wordt aan de gemeenten die in 2014 geen subsidie voor het lokale cultuurbeleid hadden verkregen, maar wel hadden “ingetekend” op de Vlaamse beleidsprioriteit voor het voeren van een kwaliteitsvol en duurzaam lokaal cultuurbeleid of op de Vlaamse beleidsprioriteit voor het organiseren van een cultuurcentrum, een nieuwe kans gegeven tot het verkrijgen van financiering. Ten slotte worden diverse wijzigingen aangebracht in een aantal decreten, veelal van eerder technische aard.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In hoofdstuk 2 van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering ertoe gemachtigd om in voorkomend geval mee te werken aan de oprichting van een aantal verenigingen zonder winstoogmerk en tot zulke verenigingen toe te treden. In de memorie van toelichting wordt vooropgesteld dat de Vlaamse Gemeenschap geen dominante partner zal zijn in die verenigingen. Wanneer het effectief niet gaat om een door de Vlaamse Gemeenschap gecontroleerde vereniging, betreft het geen openbare instelling in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Mocht dit toch het geval zijn, wat enkel kan worden uitgemaakt aan de hand van de statuten van de betrokken vereniging, is het krachtens het legaliteitsbeginsel dat is vervat in dat artikel, vereist dat de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van, alsmede het toezicht op de vereniging bij decreet worden geregeld en dient het ontwerp op dit vlak te worden aangevuld.

4. Aan de gemachtigde is gevraagd hoe, wat betreft hoofdstuk 2 van het ontwerp, de overeenstemming met de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’ en het decreet van 28 januari 1974 ‘betreffende het Cultuurpact’ wordt verzekerd. De gemachtigde antwoordde het volgende:

“De Cultuurpactwet/het Cultuurpactdecreet is van openbare orde. In geval de Vlaamse Regering, de gemeenten en andere publiekrechtelijke rechtspersonen gebruik maken van de machtigingen tot toetreding, zullen zij bij de keuze van hun vertegenwoordigers één van de vormen van vertegenwoordiging zoals vermeld in artikel 9

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

van de Cultuurpactwet/ het Cultuurpactdecreet moeten toepassen. Eventueel kunnen de statuten van de vereniging dit nader regelen.”

Het verdient aanbeveling deze uitleg op te nemen in de memorie van toelichting.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

5. In artikel 2, derde lid, van het ontwerp wordt, voor de Vlaamse Regering, de gemeenten en andere publiekrechtelijke rechtspersonen die zijn toegetreden tot één van de in hoofdstuk 2 van het ontwerp bedoelde verenigingen, voorzien in de mogelijkheid om statutair personeel en goederen ter beschikking te stellen of om goederen over te dragen aan de betrokken vereniging. Gevraagd om toelichting omtrent de in deze bepaling bedoelde terbeschikkingstelling van statutair personeel, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“De terbeschikkingstelling van statutaire personeelsleden van de Vlaamse overheid aan een externe werkgever is voorzien binnen het VPS, met name artikel X.42 en X.43.

De terbeschikkingstelling van statutaire personeelsleden door de gemeente aan een vzw waarin ze deelnemen en die geen extern verzelfstandigd agentschap is, is eveneens voorzien, meer bepaald in artikel 195, § 2, lid 2 van het gemeentedecreet.

Zowel voor de Vlaamse overheid als voor gemeenten is het dus mogelijk om statutaire personeelsleden ter beschikking te stellen van een vzw waarin zij deelnemen. Aangezien de mogelijkheid voor de ter beschikking stelling van statutaire personeelsleden al geregeld is, stellen we voor om deze mogelijkheid in het derde lid van artikel 2 te schrappen.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 7

6. Luidens artikel 7 van het ontwerp zal de Vlaamse Regering de dossiers van gemeenten die in 2014 “intekenden” op de Vlaamse beleidsprioriteit voor het voeren van een kwaliteitsvol en duurzaam lokaal cultuurbeleid of op de Vlaamse beleidsprioriteit voor het organiseren van een cultuurcentrum, maar waarvan de “intekening” niet heeft geleid tot subsidiëring, opnieuw beoordelen op basis van de specifieke situatie op 15 januari 2017 en conform het decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het Lokaal Cultuurbeleid’ zoals het op het moment van de “intekening” gold. De gemachtigde verschaft hieromtrent de volgende toelichting:

“(…) Als de Vlaamse Regering in 2017 positief beslist over dossiers, dan zal dit een gevolg hebben voor de verdeling van de middelen in het Gemeentefonds. Hierbij is wel een belangrijke nuancering te maken: de impact van de herverdeling is beperkt tot dit deel van het in 2016 overgehevelde bedrag naar het Gemeentefonds dat betrekking had op het lokaal cultuurbeleid. Bij de overheveling van de middelen naar het Gemeentefonds

vanaf 2016 werden in totaal zeven subsidiestromen opgeteld per gemeente. Het lokaal cultuurbeleid was er daar één van.

Deze nuancering is belangrijk omdat hiermee wordt aangeknoopt bij een principe dat altijd van toepassing was binnen het lokaal cultuurbeleid: nieuwe instappers worden ten laste genomen van het totale budget lokaal cultuurbeleid. Uiteraard werd in het verleden gepoogd om voor nieuwe instappers bij de begrotingsopmaak extra middelen te verkrijgen, maar wanneer dit niet lukte was enkel een principe van interne solidariteit binnen de subsidieregeling een mogelijkheid.”

De toepassing van artikel 7 van het aan te nemen decreet zal effectief gevolgen hebben op de verdeling van de aanvullende dotatie bedoeld in hoofdstuk III *quater* van het decreet van 5 juli 2002 ‘tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’.² De bijlage bij dit decreet zal in het licht hiervan dienen te worden aangepast, wat omwille van de coherentie in de regelgeving gelijktijdig met het voorliggende aan te nemen decreet dient te gebeuren, en wel het best voor 30 april 2017, dit is de datum van uitbetaling van de eerste schijf van de genoemde dotatie.³

7. Artikel 7 van het ontwerp heeft enkel betrekking op gemeenten die in 2014 “intekenden” op de genoemde Vlaamse beleidsprioriteiten. Door de auditeur-verslaggever gevraagd waarom gemeenten die niet hadden deelgenomen aan de subsidieronde van 2014, worden uitgesloten, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

“Er waren drie redenen om niet te werken met een veralgemeende instapmogelijkheid:

1) De Vlaamse Regering wil gemeenten die effectief ambitie hadden getoond in 2014 voor het lokaal cultuurbeleid een herkansing bieden;

De intekening van gemeenten op de Vlaamse beleidsprioriteiten voor het lokaal cultuurbeleid werd – wanneer het nieuwe dossiers of ‘intekeningen’ betrof – opgevolgd door middel van een bezoek ter plaatse door de bevoegde Vlaamse administratie. Op het terrein konden de ambtenaren van de administratie immers vaststellen of er inspanningen werden geleverd voor de opstart van een gemeenschapscentrum en bijhorende cultuurbeleidsplanning (eerste Vlaamse beleidsprioriteit voor het lokaal cultuurbeleid) of voor de uitbouw van een cultuurcentrum (derde Vlaamse beleidsprioriteit voor het lokaal cultuurbeleid). In heel wat gevallen leidde dit tot een positief eindoordeel van de administratie. In een aantal gevallen was het oordeel van de administratie negatief. Ook al werd ter plekke vastgesteld dat de gemeenten wel degelijk een aanzienlijke inspanning hadden geleverd.

Op het moment van de bezoeken ter plaatse (eerste maanden van 2014) was er nog geen sprake van een inkanteling van de middelen in het Gemeentefonds en het ligt dan ook in de lijn der verwachtingen dat een aantal gemeenten die in 2014 een negatief eindoordeel kregen alsnog aan de slag gegaan zijn om de minpunten in hun initieel dossier aan te pakken. Het zijn precies die inspanningen en opgestarte engagementen uit het

² De vroegere subsidies voor het behartigen van de genoemde beleidsprioriteiten zijn, behalve voor de randgemeenten vermeld in artikel 7 van de wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’, gecoördineerd op 18 juli 1966, geïntegreerd in deze dotatie ten gevolge van het decreet van 3 juli 2015 ‘tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds’.

³ Zie artikel 19 *undecies* van het decreet van 5 juli 2002.

verleden die de Vlaamse Regering met deze regeling alsnog wil meenemen. Daarom werd niet gekozen voor een veralgemeende instap, maar wel voor een herkansing voor dossiers waarin de gemeente al ambitie had aangetoond.

2) De voorgestelde herkansing moet éénmalig zijn;

Nadien moet er meteen weer worden aangeknoopt bij de gekende beleidsverschuiving: een onvoorwaardelijke en transparante basisfinanciering van gemeenten via het Gemeentefonds. De opstart van een lokaal cultuurbeleid in een gemeente is het resultaat van een jarenlange volgehouden inspanning om cultuurspreiding, cultuurparticipatie, cultuureducatie, gemeenschapsvorming, ... op een slimme manier te verweven in het gemeentelijke culturele en sociale weefsel. Het is dus ruimer dan het enkel beschikken over de juiste infrastructuur. Precies door dit lange termijnperspectief is het niet aangewezen om deze éénmalige herkansing open te stellen ruimer dan precies die gemeenten die al aantoonde dat ze op dit vlak enige ambitie hadden.

3) Budgettaire impact moet beperkt zijn voor de andere gemeenten;

Zoals toegelicht in vraag 4) a) moet de herkansing binnen het overgehevelde budget gebeuren. Een veralgemeende instap zou mogelijk een bijzonder grote budgettaire impact kunnen hebben. Het is de bedoeling van de Vlaamse Regering om het lokaal cultuurbeleid te versterken. Dit kan gebeuren door een beperkt aantal initiatieven een nieuwe kans te geven met een zo klein mogelijke budgettaire impact op de resterende gemeenten.”

Die uitleg vermag evenwel het vermelde verschil in behandeling tussen, enerzijds, de gemeenten die destijds een subsidieaanvraag hebben ingediend die werd geweigerd omdat niet aan de toen geldende voorwaarden werd voldaan, en, anderzijds, de gemeenten die destijds geen subsidieaanvraag hebben ingediend omdat ze van oordeel waren (nog) niet te voldoen aan de voorwaarden, niet te verantwoorden. Er kan niet worden uitgesloten dat ook bepaalde gemeenten uit de tweede categorie thans wel beantwoorden aan de genoemde voorwaarden, in welk geval beide categorieën een verhoging van hun aandeel in de aanvullende dotatie bedoeld in hoofdstuk III^{quater} van het decreet van 5 juli 2002 moeten kunnen genieten.⁴

Artikel 17

8. In artikel 17 van het ontwerp schrijve men “heeft uitwerking met ingang van” in plaats van “treedt in werking op”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jan SMETS

⁴ Meer algemeen trouwens stuit het onbeperkte clicheren van de bestaande toestand voor het bepalen van de dotaties aan de gemeenten op bezwaren van grondwettelijke en internationaalrechtelijke aard: zie adv.RvS 57.317/3 van 27 april 2015 over een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 3 juli 2015, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 357/1, (93) 102-106, opmerkingen 7.1 tot 7.7.