

MTL.

- 1 -

L.11.745/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 25e september 1972 door de Minister van Nederlandse Cultuur verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "tot subsidiëring van de werking van erkende culturele centra", heeft de 12e oktober 1972 het volgend advies gegeven :

Het voorgelegde ontwerp van decreet strekt ertoe de subsidiëring van de werking van erkende culturele centra te regelen.

Wat onder "cultureel centrum" dient verstaan, wordt in de memorie van toelichting geschetst als volgt : "Culturele centra moeten vooral gezien worden als bestendige trefpunten voor de verschillende uitingen en vormen van het culturele werk in zijn meest ruime betekenis".

I.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

De betekenis van de uitdrukking "cultureel centrum" kan tweevoudig zijn. Enerzijds, kan hierdoor worden bedoeld het gebouw waarin zich culturele activiteiten ontplooiën, anderzijds kan de uitdrukking ook de betekenis hebben van de inrichtende overheid die een gebouw waarin voornoemde activiteiten plaats hebben, beheert.

Beide elementen zijn noodzakelijk: zonder gebouw kan men zich geen cultureel centrum indenken, en dergelijk centrum kan niet behoorlijk werken zonder comité van beheer.

Het is noodzakelijk dit onderscheid, dat vanzelfsprekend schijnt, even in het licht te stellen om de reglementering betreffende de culturele centra beter te begrijpen.

.../...

Sedert het koninklijk besluit van 13 mei 1965 kunnen door het Rijk toelagen worden verleend voor het bouwen van culturele centra. Het besluit van 13 mei 1965, dat artikel 2, § II, van het besluit van de Regent van 2 juli 1949 betreffende de staatstussenkomst inzake toelagen voor het uitvoeren van werken door de provincies, gemeenten, verenigingen van gemeenten, commissies van openbare onderstand, kerkfabrieken en verenigingen van polders of van wateringen wijzigt, luidt als volgt :

"De toekenning van toelagen voor de uitvoering van de hieronder genoemde werken wordt voorgesteld door de Minister van Nationale Opvoeding en Cultuur en de Minister van Cultuur, Adjunct voor Nationale Opvoeding :

1° het bedrag van de toelage wordt normaal vastgesteld op 60 t.h. van het totale bedrag der te subsidiëren uitgave voor de bouwwerken, vergrotingswerken, transformaties en grote herstellingswerken van de gemeentelijke en provinciale openbare bibliotheken, de gemeentelijke en provinciale culturele centra en de gemeentelijke en provinciale musea.

Hetzelfde percentage wordt toegepast bij de aankoop van onroerende goederen bestemd voor de openbare bibliotheken, de culturele centra en de musea".

De infrastructuur van de culturele centra - die krachtens artikel 2, tweede lid, van de wet van 21 juli 1971 door decreten van de cultuurraden kan worden geregeld - blijft voorlopig althans beheerst door het koninklijk besluit van 13 mei 1965, waarvan de enige rechtsgrond de jaarlijkse kredieten zijn die op de begroting van het Ministerie van Openbare Werken worden ingeschreven.

.../...

Het ontwerp heeft niet tot doel de voorwaarden te bepalen waaronder toelagen voor het bouwen van culturele centra worden verleend, maar waaronder toelagen voor sommige werkingskosten van culturele centra kunnen worden verleend. In de memorie van toelichting wordt gezegd dat het onverschillig is of het gebouw waarin het cultureel centrum gehuisvest is, al dan niet met tussenkomst van het Rijk op grond van het koninklijk besluit van 13 mei 1965 werd opgericht.

De bevoegdheid van de cultuurraden betreffende het verlenen van toelagen voor de werking van culturele centra kan niet worden betwijfeld. Zij berust op drie grote rubrieken die in artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 worden vermeld, met name :

- het jeugdbeleid (artikel 2, 7°). In zijn verslag schrijft senator VAN BOGAERT onder meer : "Het omvat het toekennen van toelagen voor de socio-culturele activiteiten, voor sociale promotie enz." (Besch. Sen. 1970-1971, nr. 497, blz. 4);
- de permanente opvoeding en culturele animatie (artikel 2, 8°). Senator VAN BOGAERT verklaart desbetreffende in zijn verslag onder meer : "Naar de memorie van toelichting omvat dit alles wat bijdraagt tot de socio-culturele ontplooiing van volwassenen in ruime zin, zoals verenigingsleven, conferenties, cursussen, instellingen voor levensvorming enz." (o.c., blz. 5);
- de vrijetijdsbesteding (artikel 2, 10°). Het verslag VAN BOGAERT luidt dienaangaande onder meer als volgt : "Naar de memorie van toelichting heeft dit betrekking op niet-professionele beoefening van kunst, technische en wetenschappelijke hobby's, het toerisme, toekenningsvoorwaarden van toelagen en prijzen, het oprichten van instellingen, het aanmoedigen van de vorming van het nodige personeel" (o.c., blz. 5).

De activiteiten van culturele centra hebben betrekking op een van deze materies. Zulks belet nochtans niet dat in het gebouw bovendien sommige culturele activiteiten worden uitgeoefend die ressorteren onder andere rubrieken van de wet van 21 juli 1971 (bijvoorbeeld in een gemeentelijk cultureel centrum kan een gemeentelijke bibliotheek of muziekacademie gevestigd zijn).

*

*

*

II.

BESPREKING VAN DE ARTIKELEN.Artikel 1.

Dit artikel bepaalt het toepassingsgebied ratione materiae en ratione loci.

Wat het toepassingsgebied ratione materiae betreft kan de vraag worden gesteld of de woorden "subsiidiëring van de werking van ..." niet te ruim zijn. Inderdaad, het doel van het ontwerp is tussen te komen in een zeer beperkt gedeelte van de werkingskosten van de erkende culturele centra. De betoelaging die het ontwerp wil inrichten bedoelt enkel de wedde van maximum drie zogenaamde staffunctionarissen.

Het toepassingsgebied ware nauwkeuriger aangegeven als volgt : "subsiidiëring van de erkende culturele centra door het verlenen van weddetoelagen". Deze opmerking geldt ook voor het opschrift.

.../...

Luidens de memorie van toelichting voorziet het ontwerp in een regeling voor het Nederlandse taalgebied. "Voor Brussel-Hoofdstad, zo vervolgt de memorie van toelichting, zal een afzonderlijk decreet worden opgesteld, dat rekening houdt met de specifieke toestanden en de eigen culturele beleidsstructuur".

De bedoeling van de Regering is het toepassingsgebied *ratione loci* te beperken tot het Nederlandse taalgebied. De culturele centra gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot de Nederlandse cultuurgemeenschap, zullen het voorwerp uitmaken van een afzonderlijk decreet.

Artikel 1 dient duidelijk te bepalen dat het toepassingsgebied van het ontwerp beperkt is tot het Nederlandse taalgebied en zich niet uitstrekt tot instellingen gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Dienvolgens wordt voorgesteld de tekst van artikel 1 te stellen als volgt :

"Artikel 1.-

Dit decreet regelt het toekennen van weddetoelagen aan de erkende culturele centra die in het Nederlandse taalgebied gevestigd zijn en het culturele leven in de Nederlandse gemeenschap bevorderen".

Artikel 2.

Deze bepaling is gesteld alsof zij een omschrijving wil geven van het begrip "cultureel centrum", terwijl zij in werkelijkheid erkenningsvoorwaarden in verband met het karakter van de activiteiten vaststelt.

.../...

Om te worden gesubsidieerd moet een cultureel centrum vooraf door de minister worden erkend. De voorwaarden van erkenning worden vermeld in de artikelen 2 en 4; de vormen volgens welke de erkenning plaats heeft zijn aangegeven in artikel 3.

De erkenningsvoorwaarden zijn van drieërlei aard :

1. het gebouw moet eigendom zijn van een provincie, een gemeente, een agglomeratie of federatie van gemeenten, of een intercommunale vereniging (artikel 4, eerste lid); hierbij dient opgemerkt dat het openbaar bestuur enkel het **genotsrecht** op het gebouw kan bezitten ;
2. het culturele centrum moet worden beheerd door een "beheerscommissie" of door een vereniging zonder winstoogmerk, paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van de overheid en van de culturele raad (artikel 4, tweede lid);
3. de activiteiten van het culturele centrum moeten beantwoorden aan de drie principes die in artikel 2 zijn vermeld.

De Raad van State stelt voor de artikelen 2 en 4 samen te smelten daar beide artikelen betrekking hebben op de erkenningsvoorwaarden.

.../...

Artikel 2 verwijst naar het begrip "betrokken gewest".

Het woord "gewest" krijgt meer en meer een bepaalde betekenis; het omvat verschillende provincies (zie bijvoorbeeld artikel 107quater van de Grondwet en de wet van 15 juli 1970 houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie).

De uitstraling van gemeentelijke, intercommunale en andere centra kan niet een zo ruim gebied bestrijken als het gewest in evengenoemde betekenis. Verkieslijk ware het meer neutrale begrip "gebied" te gebruiken.

Artikel 3.

In dit artikel wordt de procedure van erkenning geregeld.

De erkenning geschiedt door de minister, op advies van de Hoge Raad voor de volksopleiding, die voor de gelegenheid wordt aangevuld met afgevaardigden van verschillende andere raden of commissies (Hoge Raad voor de bibliotheken, Jeugdraad en Commissie van advies inzake culturele centra).

De Hoge Raad voor de volksopleiding werd opgericht door de wet van 3 april 1929. Artikel 1 belast de Koning ermede de samenstelling en de bevoegdheid van de Hoge Raad vast te stellen (1). Een koninklijk besluit van 26 juli 1938,

.../...

(1) Artikel 1 van de wet bepaalt dat de Hoge Raad tot taak heeft de bevordering "van al hetgeen ertoe strekt om aan de arbeiders het middel te geven een nuttig en redelijk gebruik van hun vrije tijd te maken".

gewijzigd door de koninklijke besluiten van 15 januari 1957 en 30 november 1962, bepaalt dat de Hoge Raad uit een Nederlandse en uit een Franse afdeling bestaat.

De Hoge Raad voor de openbare bibliotheken werd opgericht door de wet van 17 oktober 1921 op de openbare bibliotheken. Bij het koninklijk besluit van 21 januari 1957 werd een Nederlandstalige en een Franstalige afdeling opgericht.

De Nederlandstalige Jeugdraad wordt thans beheerst door het koninklijk besluit van 30 april 1970.

Een koninklijk besluit van 18 mei 1966 richt een Commissie van advies voor de Nederlands culturele centra op.

Dit artikel zou logischerwijze een plaats moeten innemen na de samengesmolten artikelen 2 en 4.

Volgens de memorie van toelichting "is het wenselijk ook het advies van andere raden en commissies in te winnen". Het ontwerp bepaalt dat afgevaardigden van de Hoge Raad voor de openbare bibliotheken, van de Nederlandstalige Jeugdraad en van de Commissie van advies inzake culturele centra, uitgenodigd worden "op de besprekingen van de Hoge Raad voor de volksopleiding".

Volgens de inlichtingen verstrekt door de gemachtigde ambtenaar, vormen de afgevaardigden van deze raden en van deze commissie met de leden van de Hoge Raad voor de volksopleiding één college, dat advies geeft.

.../...

De tekst van artikel 3 zou derhalve moeten gesteld worden als volgt :

"Artikel ..."

§ 1. De culturele centra worden erkend door de Minister van Nederlandse Cultuur, op advies van een college samengesteld uit de leden van de Hoge Raad voor de volksopleiding, Nederlandstalige afdeling en van afgevaardigden van de Nederlandstalige afdeling van de Hoge Raad voor de openbare bibliotheken, van de Nederlandstalige Jeugdraad, en van de Commissie van advies inzake culturele centra. Het aantal van de afgevaardigden en de werking van het collegeworden door de Koning bepaald".

Vermits het ontwerp een decreet is en bijgevolg kracht van wet zal bezitten, verdient het aanbeveling niet enkel de procedure tot erkenning maar ook die tot intrekking van de erkenning te regelen. Bij gebreke van bepaling desbetreffende, zal de intrekking moeten geschieden volgens dezelfde procedure als de erkenning, dit wil zeggen na advies van het college waarvan boven sprake.

Volgende tekst wordt daartoe aanbevolen :

" § 2. De minister kan de erkenning intrekken op het met redenen omkleed advies of voorstel van het in § 1 bedoelde college".

.../...

Artikel 4.

Dit artikel stelt onder meer het vraagstuk van het beheer van het cultureel centrum.

Het ontwerp wil inspraak verlenen aan de culturele verenigingen die in het betrokken gebied actief zijn. Daartoe laat het de keuze tussen twee formules : de beheerscommissie en de vereniging zonder winstoogmerk.

Volgens de eerste formule behoudt het openbaar bestuur het gezag op het centrum, doch draagt het beheer ervan over aan een commissie die paritair samengesteld is uit mandatarissen van de inrichtende overheid en uit particulieren die aan deze overheid vreemd zijn.

De beheerscommissie is een emanatie van de inrichtende overheid. Het ontwerp bepaalt dat zij "werkt onder de verantwoordelijkheid van de betrokken overheid".

Naar luid van de inlichtingen verstrekt door de gemachtigde ambtenaar is die commissie slechts belast met het geven van advies of het doen van voorstellen betreffende de punten welke de inrichtende overheid haar voorlegt, en onder meer betreffende de begroting en het jaarprogramma van het centrum, de verhuringsvoorwaarden van de lokalen en de aanwerving van staffunctionarissen.

.../...

Volgens de tweede formule wordt het cultureel centrum beheerd door een vereniging zonder winstoogmerk "waaraan door de betrokken overheid het beheer over het cultureel centrum, bij overeenkomst, wordt toevertrouwd".

Volgens het ontwerp worden de leden van de vereniging zonder winstoogmerk "voor de ene helft door de betrokken overheid en voor de ander helft door de ... erkende culturele raad aangewezen".

Dergelijke bepalingen kunnen slechts door middel van een decreet worden genomen voor zover zij niet afwijken van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk. De Cultuurraden zijn inderdaad niet bevoegd nieuwe bepalingen in te voeren op het gebied van de verenigingsvormen waaraan de wetgever de rechtspersoonlijkheid verleent.

Om het doel te bereiken dat het ontwerp nastreeft, zullen dus de formaliteiten die de wet van 1921 voorschrijft voor de oprichting van een vereniging zonder winstoogmerk moeten nageleefd worden. Volgens artikel 2, 5°, van de wet, vermelden de statuten de wijze van toetreding en van ontslag van de leden.

De **vereniging** zonder winstoogmerk wordt beheerd door een raad van beheer. Daarover spreekt het ontwerp niet. Het is nochtans deze raad die de vereniging beheert en haar in gerechtelijke en buitengerechtelijke zaken vertegenwoordigt. Volgens artikel 13 van de wet van 27 juni 1921 kan de raad van beheer zijn bevoegdheid overdragen aan een zijner leden, of zelfs, indien de statuten of de algemene vergadering dit toelaten, aan een derde.

.../...

In verband met het beheer van het cultureel centrum wil het ontwerp, zoals werd gezegd, inspraak verlenen aan de socio-culturele organisaties van het betrokken gebied.

Deze inspraak wordt volgens het ontwerp gerealiseerd door de z.g. "beheerscommissie" of de vereniging zonder winst-oogmerk voor één helft samen te stellen uit afgevaardigden van een door de Minister van Nederlandse Cultuur erkende culturele raad waarvan het werkgebied samenvalt met dat van het cultureel centrum.

Noch de organisatie van de hier bedoelde culturele raad, noch de voorwaarden vereist voor de erkenning als culturele raad, zijn in het ontwerp bepaald.

Vermits de culturele raden vermoedelijk nog met andere taken dan het aanduiden van afgevaardigden bij de culturele centra zullen belast worden, verdient het aanbeveling hun statuut te regelen in een afzonderlijk decreet.

Voor zover de culturele raden geen andere taak zou wachten dan die welke het ontwerp hun wil toebedelen, dient in het ontwerp een tekst te worden opgenomen waarbij de essentiële voorwaarden van erkenning worden voorgeschreven. Hieronder wordt te dien einde een voorstel gedaan dat ingegeven is door het reglement van erkenning van gemeentelijke culturele raden dat op 15 maart 1972 door de Hoge Raad voor de volksopleiding werd aangenomen en op 13 juni 1972 door de Minister van Nederlandse Cultuur is goedgekeurd. De voorgestelde tekst bepaalt dat de Koning, met inachtneming van de door het decreet voorgeschreven voorwaarden de inrichting en de werking van de culturele raden vaststelt.

.../...

Hierna de door de Raad van State voorgestelde tekst :

"Artikel ...

§ 1. Om erkend te worden en te blijven dient het cultureel centrum aan de volgende voorwaarden te voldoen :

- 1° de inrichtende overheid van het centrum dient één of meer gemeenten, een vereniging van gemeenten, een agglomeratie of federatie van gemeenten ofwel een provincie te zijn ;
- 2° de werkzaamheden van het centrum moeten gericht zijn op het bevorderen van het socio-cultureel leven in al zijn aspecten, op het voortdurend vernieuwen van de inhoud van het socio-cultureel werk, en op de ontmoeting van en de samenwerking tussen alle bevolkingsgroepen van het betrokken gebied ;
- 3° de inrichtende overheid moet het eigendoms- of het genotsrecht bezitten van het gebouw waarin het centrum is gevestigd ;
- 4° het centrum dient te worden bestuurd hetzij door de inrichtende overheid, hetzij door een vereniging zonder winstoogmerk die met de inrichtende overheid van het centrum een overeenkomst heeft gesloten.

Ingeval zij het centrum bestuurt, wordt de inrichtende overheid bijgestaan door een adviescommissie die samengesteld is voor de ene helft uit vertegenwoordigers van de inrichtende overheid, en voor de andere helft uit afgevaardigden van een door de Minister van Nederlandse Cultuur erkende culturele raad waarvan de activiteit het ganse werkgebied van het cultureel centrum bestrijkt.

.../...

De commissie geeft advies of doet voorstellen betreffende de vragen die haar door de inrichtende overheid worden voorgelegd en in elk geval betreffende de volgende punten :

...

...

...

Ingeval een vereniging zonder winstoogmerk het centrum bestuurt, moeten haar statuten bepalen dat zij bestaat voor de ene helft uit leden die door de inrichtende overheid zijn aanvaard, en voor de andere helft uit leden die aanvaard zijn door een door de Minister van Nederlandse Cultuur erkende culturele raad waarvan de activiteit het ganse werkgebied van het cultureel centrum bestrijkt.

(in voorkomend geval)

§ 2. Om als culturele raad erkend te worden en te blijven dient de raad in zijn samenstelling representatief te zijn voor de bevolking van zijn werkgebied, en dient aan al de socio-culturele organisaties uit dit gebied de mogelijkheid te worden geboden in de raad vertegenwoordigd te zijn.

De Koning regelt de inrichting en de werking van de culturele raden die op provinciaal, gemeentelijk of intercommunaal niveau of op het niveau van de agglomeratie of federatie van gemeenten worden opgericht".

.../...

Artikel 5.

De bedoeling is dat het erkend cultureel centrum ingedeeld wordt in categorie A, B of C.

Deze indeling is van belang voor de hoegrootheid van de toelage (zie artikel 6).

Het ontwerp belast de Koning ermede algemene normen betreffende de indeling van de culturele centra in drie categorieën vast te stellen. Het is de vraag of deze indeling niet van zodanig belang is dat zij door de Cultuurraad moet worden bepaald.

De indeling van een cultureel centrum bij een van de drie categorieën geschiedt door de Minister van Nederlandse Cultuur, op advies van de Hoge Raad voor de volksopleiding.

Artikelen 6 en 7.

Deze bepalingen kunnen in één artikel worden opgenomen.

Artikel 6 bepaalt het maximumbedrag dat een cultureel centrum als weddetoelage kan ontvangen. Het is vanzelfsprekend dat zodanige toelage slechts kan worden uitbetaald voor zover dat het aantal leidende personeelsleden waarvoor de weddetoelagen verleend worden, werkelijk zijn aangesteld.

.../...

Uit dit artikel, verbonden met artikel 7, kan niet worden afgeleid dat de weddetoelagen toegekend aan een cultureel centrum onderling verschillend kunnen zijn. Uit die artikelen kan evenmin worden afgeleid dat het bedrag van de weddetoelagen toegekend aan een cultureel centrum, dat tot een bepaalde categorie behoort, minder of meer kan zijn dan het bedrag van de weddetoelagen toegekend aan een cultureel centrum dat tot dezelfde categorie behoort. Met deze opmerkingen wordt in volgend tekstvoorstel rekening gehouden.

"Ten laste van het door de wet ter beschikking van de Cultuurraad gestelde krediet, genieten de culturele centra die behoren tot de categorie A, B en C respectievelijk een toelage die gelijk is aan de wedde van drie, twee of één leden van het tewerkgestelde leidend personeel.

De voor de berekening van de subsidiëring in aanmerking komende weddeschalen worden door de Koning bepaald naar gelang van de belangrijkheid van het centrum en de functies van de personeelsleden".

Uit artikel 6 blijkt dat de weddetoelagen aan het cultureel centrum worden toegekend. Indien het in de bedoeling van de Regering ligt dat de weddetoelagen rechtstreeks zouden worden uitbetaald aan het betrokken personeel, dient daartoe een uitdrukkelijke bepaling in het ontwerp ingevoegd te worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, eerste voorzitter van de Raad van State,

H.ADRIAENS, staatsraden,
Ch.SMOLDERS,

J.LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S.FREDERICQ,

E.VAN VYVE, afdelingsgriffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer W.VAN ASSCHE,
eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

E.VAN VYVE.

F.LEPAGE.