

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 31 januari 1991 door de Gemeenschapsminister van Cultuur verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende regeling van de subsidiëring voor de werking en de infrastructuur van organisaties voor podiumkunsten", heeft op 5 februari 1991 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp strekt ertoe het decreet van 13 juni 1975 betreffende de subsidieregeling voor de Nederlandstalige toneelkunst te vervangen door een regeling die een breder toepassingsgebied heeft. In het ontwerp wordt de term podiumkunsten gebruikt als verzamelnaam voor drama (accent op de tekst), dans (accent op beweging) en muziektheater (accent op muziek).

Voor die verschillende soorten podiumkunsten en voor de zogenaamde kunstencentra (dit wil zeggen receptieve of produktieve centra waar de podiumkunsten aan bod komen) wordt in de hoofdstukken II tot VI een erkennings- en subsidiëringsregeling vastgesteld.

Hoofdstuk VII bevat een regeling om de opdrachten aan "Vlaamse" scheppende kunstenaars te stimuleren.

In hoofdstuk VIII wordt het toekennen van investeringstoelagen (voor openbare en privé-initiatieven) geregeld.

Ten slotte worden vier adviesraden opgericht (hoofdstuk IX).

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het thans aan de Raad van State voor advies voorgelegde ontwerp is een aangepaste versie van het gelijknamig

.../...

ontwerp waarover de afdeling wetgeving advies heeft gegeven op 13 september 1990 (L. 19.945/1/V).

Er onder meer van uitgaande dat het ontwerp geen onderscheiden regelingen bevatte naargelang het gaat om instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap of om instellingen met geografisch beperkter activiteiten, kwam de Raad van State tot het besluit dat het ontwerp niet voldeed aan de artikelen 10 en 11 van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt (hierna de cultuurpactwet te noemen) om de volgende redenen :

1Ehet bood de Executieve de mogelijkheid de erkenning te verlenen zonder dat aan enige voorwaarde moest worden voldaan, vermits de erkenning en de subsidiëring - overigens niet ten onrechte - duidelijk gescheiden werden gehouden en er enkel voorwaarden voor de subsidiëring werden bepaald;

2Ehet gaf delegatie aan de Executieve om de erkenningsprocedure nader te regelen in plaats van zelf die regelen vast te stellen;

3Ehet formuleerde wel het beginsel dat wat de "financieringsenveloppen" werden genoemd de middelen bevatten die bestemd waren voor het waarborgen van de in artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 bedoelde basis-, wedde- en werkingstoelagen, maar het liet na de ter naleving van artikel 11 vereiste concrete regelingen te treffen.

.../...

In het thans voorgelegde ontwerp worden de voorwaarden en de procedure van erkenning duidelijk onderscheiden van de voorwaarden en de procedure van subsidiëring.

Er wordt tevens een minimumpercentage bepaald dat uit de toegekende financieringsenveloppe zal moeten worden aangewend voor personeelskosten, terwijl de overige ter beschikking gestelde middelen te beschouwen zijn als werkings- en basistoelagen. Of daarmee ten volle is voldaan aan het voorschrift van artikel 11 van de cultuurpactwet, luidens hetwelk de financiële tegemoetkoming gelijktijdig omvat de subsidiëring van een kern van personeelsleden, de jaarlijkse toekenning van een basistoelage voor de werking en de subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten, heeft de Raad van State binnen de hem toegemeten tijd niet kunnen nagaan.

In hoeverre de in het thans voorgelegde ontwerp opgenomen delegaties aan de Executieve niet bestaanbaar zijn met de voorschriften van de cultuurpactwet, zal worden aangegeven bij de bespreking van de betrokken artikelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Het ware meer in overeenstemming met de inhoud van het ontwerp het opschrift als volgt te doen luiden :

"Ontwerp van decreet houdende regeling van de erkenning en subsidiëring van organisaties voor podiumkunsten".

.../...

Bepalend gedeelte.

Voorafgaande opmerkingen.

Men nummere de afdelingen en de subafdelingen met arabische, in plaats van met romeinse cijfers en schrijve telkens "onderafdeling" in plaats van "subafdeling".

Gelet op de parallelle opbouw van de hoofdstukken II tot V, moeten de bij de artikelen van hoofdstuk II geformuleerde opmerkingen worden geacht mutatis mutandis ook te gelden voor de overeenstemmende bepalingen van de hoofdstukken III tot V.

Artikel 2.

1. Dramatische kunst omvat, luidens 2E, teksttheater (waarvan de in 8E opgenomen definitie in 2E nutteloos wordt herhaald), figurentheater en "interdisciplinair theater", terwijl podiumkunsten, luidens 1E, alle activiteiten op het vlak van de dramatische kunst omvatten. Blijkens 1E omvat dramatische kunst, naast teksttheater, figurentheater en "interdisciplinair theater", echter ook muziektheater (met uitzondering van de Vlaamse Operastichting, welke uitzondering echter eerder onder 4E thuishoort), dans en "multidisciplinaire kunstuitingen".

Die tegenstrijdigheid moet door schrapping van het 2E worden weggewerkt.

.../...

2. De in 6E en 7E opgenomen definities van termen die overigens nergens elders in het ontwerp voorkomen, zijn enkel bedoeld als een toelichting van de in 5E opgenomen definitie en zouden dan ook beter in die definitie worden verwerkt.

3. Met betrekking tot de begrippen "Vlaams toneel-auteur", "Vlaams choreograaf", "Vlaams componist" en "Vlaams librettist" moet het volgende worden opgemerkt.

Er wordt wat de woonplaatsvereiste betreft een verschillend criterium gehanteerd naargelang het gaat om een toneelauteur of om een choreograaf, een componist of een librettist. In het eerste geval wordt geëist dat de betrokkene reeds ten minste vijf jaar zijn woon- en verblijfplaats in België heeft, terwijl in het tweede geval de eis luidt dat het moet gaan om iemand "wonende binnen de Vlaamse Gemeenschap of ... die reeds ten minste vijf jaar zijn woon- en verblijfplaats in de Vlaamse Gemeenschap heeft".

Wat de toneelauteur betreft, kan dat onderscheid worden gerechtvaardigd doordat de band met de Vlaamse Gemeenschap reeds kan blijken uit het feit dat het om de schepper van een in het Nederlands geschreven theaterstuk moet gaan.

Voor de andere kunstvormen wordt, bij ontstentenis van een aan de discipline eigen kenmerk dat op de verbondenheid met de Vlaamse Gemeenschap zou wijzen, teruggegrepen naar een aan de woon- of verblijfplaats ontleend criterium.

.../...

Hierbij moet worden opgemerkt dat "wonen of zijn woon- of verblijfplaats hebben in de Vlaamse Gemeenschap" geen adequate criteria zijn, daar de Vlaamse Gemeenschap geen territoriaal begrip is. Het hanteren van louter territoriale criteria is bovendien onbevredigend, althans indien men ook rekening wenst te houden met "Vlaamse" kunstenaars die in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad wonen. Zoniet dient men als criterium "het Nederlandse taalgebied" te gebruiken.

4. Waar er in 17E sprake is van "toelagen" terwijl elders in het ontwerp sprake is van "subsidies", zou de vraag kunnen rijzen of hiermee iets anders wordt bedoeld. Overigens worden ook elders in het ontwerp de termen "subsidie" en "toelage" door elkaar gebruikt. Het is wenselijk overal de term "subsidie" te hanteren.

5. In 20E moet, volgens de gemachtigde, onder "honoraria" de extra-vergoedingen worden verstaan.

6. In 21E wordt de zinsnede "tijdens de duur van de podiumactiviteit" - waarvan de betekenis niet duidelijk is en de naleving overigens in ieder geval moeilijk zou te controleren zijn - beter geschrapt.

Artikel 3.

.../...

1. De vraag rijst of de lossere redactie van artikel 3, § 2 (erkenningen kunnen "maximaal" vier seizoenen duren), en de meer principiële redactie van artikel 7, § 1, 1E (subsidies kunnen verleend worden ofwel voor een periode van vier seizoenen in de vorm van een "globale financieringsenveloppe" ofwel voor ...), wel goed met elkaar in overeenstemming te brengen zijn. Artikel 7, § 1, 1E, lijkt in beginsel een recht op vierjaarlijkse subsidie te creëren.

Men schrijve in elk geval in artikel 3, § 2 : "De erkenningen bedoeld in § 1 gelden voor ...".

2. Er dient te worden opgemerkt dat 2E en 3E van paragraaf 3 elkaar gedeeltelijk overlappen. De Raad van State heeft binnen de hem toegemeten tijd de mogelijke gevolgen daarvan niet kunnen nagaan.

3. Het ware correcter in paragraaf 3, 2E, "ondergeschikte besturen" te schrijven in plaats van "lagere overheden".

Artikel 4.

1. Er is enige tegenspraak tussen het ontwerp en de artikelsgewijze commentaar in de memorie van toelichting, daar deze laatste laat uitschijnen dat het hier om minimumvoorwaarden zou gaan. Een dergelijke regeling zou in strijd zijn met het voorschrift van artikel 11 van de cultuурpactwet (voorwaarden en procedure van erkenning te regelen bij decreet) en bovendien

.../...

wordt in dit artikel geen machtiging verleend aan de Vlaamse Executieve om bijkomende voorwaarden vast te stellen.

2. Men verbeterde de redactie van de inleidende zin van paragraaf 1 als volgt : "Om voor erkenning door de Vlaamse Gemeenschap in aanmerking te komen, dienen de in artikel 3, § 3, 1E, bedoelde organisaties voor Nederlandstalige Dramatische Kunst te voldoen aan de volgende voorwaarden :".

Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis ook voor de inleidende zinnen van de paragrafen 2 en 3.

Afdeling II (lees : 2)

Het volgend opschrift zou meer in overeenstemming zijn met de inhoud van de afdeling en de opschriften van de subafdelingen (lees : onderafdelingen) ervan : "Techniek, vormen en voorwaarden van subsidiëring van de organisaties voor Nederlandstalige Dramatische Kunst".

.../...

Artikel 6.

De in paragraaf 2 opgenomen delegatie kan, wegens haar bijkomstig karakter, geacht worden bestaanbaar te zijn met de cultuurpactwet. Het zou echter logischer zijn ze in artikel 5 op te nemen.

Artikel 7.

In het ontwerp worden geen criteria bepaald voor de verdeling van de eenmalige subsidies. Ook de verdeling van de subsidies over de verschillende organisaties die erkend zijn en aan de subsidiëringsvoorwaarden voldoen, is onvoldoende geregeld. De Vlaamse Executieve lijkt ter zake immers niet gebonden door de beoordelingscriteria van de door het ontwerp ingestelde raden. Het ontbreken van dergelijke criteria is niet te verzoenen met de cultuurpactwet.

Artikel 9.

1. Om alle betwisting te voorkomen ware het nuttig, naar het voorbeeld van artikel 6, § 1, ook in artikel 9, §§ 1 en 2, de zinsnede "binnen de perken van de door de Vlaamse Raad goedgekeurde kredieten" in te voegen.

2. De in paragraaf 2 voorkomende verwijzingen naar artikel 3, § 3, 3E, en artikel 3, § 3, 2E, zijn op zijn minst ten dele foutief.

.../...

3. De bepaling van paragraaf 3 zou logischerwijze beter als tweede lid bij paragraaf 2 worden gevoegd. Men schrijve dan verder in die bepaling "in het eerste lid" in plaats van "in § 2 van dit artikel".

Artikel 10.

De afwijkingen bedoeld in het tweede lid van paragraaf 1 slaan volgens de gemachtigde op het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, omdat de Vlaamse Gemeenschap niet de instrumenten heeft om die gemeenten te verplichten een bijdrage te leveren (bijvoorbeeld aan de KVS). De mogelijkheid om af te wijken slaat volgens de tekst echter enkel op de verhouding 1/4 - 3/4 en is bovendien onbeperkt. De decreetgever zou ter zake criteria moeten vooropstellen om in overeenstemming te blijven met de cultuurpactwet.

Artikel 11.

1. Volgens de gemachtigde mag uit het gebruik in de inleidende zin van paragraaf 1 van de term "minimumvoorwaarden" niet worden afgeleid dat de Vlaamse Executieve gerechtigd zou zijn aanvullende voorwaarden te bepalen. Men schrijve derhalve beter zonder meer "voorwaarden".

2. Luidens paragraaf 1, 2E, moet het artistieke beleid door het beheersorgaan, weliswaar op basis van een beleidsnota, toevertrouwd worden aan een directeur die voor de toegestane

.../...

subsidiëringsperiode (dit wil zeggen vier jaar) verbonden is met de betrokken organisatie. Dat voorschrift kan problemen opleveren, wanneer er bijvoorbeeld meningsverschillen ontstaan tussen het beheersorgaan en de directeur.

Er wordt derhalve in overweging gegeven met het oog op die problemen het toepassingsgebied van artikel 13 uit te breiden tot de subsidiëringsvoorwaarde bedoeld in artikel 11, § 1, 2E.

3. Het minimumpercentage bedoeld in paragraaf 1, 5E, is een zo essentiële subsidiëringsvoorwaarde dat het in strijd met de cultuurpactwet zou zijn het bepalen van dat percentage volledig aan het oordeel van de Executieve over te laten. De decreetgever dient zelf dat percentage vast te stellen of ter zake aan de Executieve ten minste vrij strenge grenzen op te leggen.

4. De in paragraaf 1, 7E, opgenomen bepaling welke de Executieve machtigt om de minimumvoorwaarden te bepalen waaraan bepaalde arbeidsovereenkomsten moeten voldoen, is enkel bestaanbaar met de verdeling van bevoegdheden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten in zoverre die voorwaarden als loutere subsidiëringsvoorwaarden te interpreteren zijn. In de mate dat men er een verderreikende strekking zou willen aan geven, zouden zij immers het arbeidsrecht betreffen en zou het vaststellen ervan, krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, tot de uitsluitende bevoegdheid van de Staat behoren.

.../...

5. Uit de combinatie van paragraaf 3 met artikel 63, § 3, van het ontwerp blijkt dat het aan de Raad voor Nederlandstalige Dramatische Kunst zou toekomen om de lijst van de beoordelingscriteria bedoeld in de voornoemde paragraaf 3 vast te stellen en dat de Vlaamse Executieve van die regeling enkel zou mogen afwijken mits haar beslissing te motiveren.

Die regeling is strijdig met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, daar het luidens die bepaling aan de Executieve toekomt om de verordeningen te maken die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn.

Correchter ware het derhalve te stellen dat de lijst van de beoordelingscriteria, op voorstel van de Raad voor Nederlandstalige Dramatische Kunst, door de Vlaamse Executieve wordt vastgesteld.

Artikelen 13 en 14.

Het ware overzichtelijker de bepalingen van artikel 13 en artikel 14, § 1, respectievelijk als eerste en tweede lid op te nemen in wat een paragraaf 1 van artikel 13 zou vormen en daaraan artikel 14, § 2, als paragraaf 2 toe te voegen.

Daar bovendien blijkens de memorie van toelichting in artikel 14, § 1, "overmacht" in een algemene betekenis wordt

.../...

gebruikt, volstaat het in de bepaling die artikel 13, § 1, eerste lid, zou worden, te schrijven "De Vlaamse Executieve kan, in geval van overmacht, na gemotiveerd advies van ..." en kan in de bepaling die thans in artikel 14, § 1, is opgenomen de zinsnede "en voor zover de betrokkenen een overmacht, zijnde ziekte, ... kunnen aantonen" worden geschrapt.

Artikel 41.

1. Daar het in 3E en 4E niet om organisaties gaat, stellen men de inleidende zin van het artikel beter als volgt : "Er kunnen subsidies worden verleend :".

2. In 1E is sprake van één musical-instelling. In feite wordt, volgens de gemachtigde, de musical-afdeling van het Koninklijk Ballet van Vlaanderen bedoeld. Die precisering wordt evenwel vermeden, omdat de mogelijkheid bestaat dat die afdeling in de toekomst afgescheiden wordt van het Koninklijk Ballet van Vlaanderen.

Artikel 48.

In paragraaf 2 schrijve men "bedrijfsrevisor" in plaats van "beëdigd revisor".

.../...

Artikel 49.

1. Daar blijktens paragraaf 3 het uitblijven van een beslissing van de Vlaamse Executieve automatisch de verlenging van de erkenning en desgevallend ook van de subsidiëring meebrengt, heeft het geen zin in paragraaf 2 te bepalen dat de subsidie "minimaal" het seizoengemiddelde van de financieringsenveloppe van het vorige seizoen bedraagt.

2. De laatste volzin van paragraaf 2 stelde men als volgt : "De voor dit seizoen uitgekeerde subsidie is gelijk aan een vierde van de financieringsenveloppe desgevallend verhoogd met de toegekende additionele subsidies". Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis ook voor paragraaf 3.

3. Men schrijve overal, op een eenvormige wijze, "de erkenning en de subsidiëring". Dezelfde opmerking geldt ook voor artikel 50.

Artikel 56.

1. Volgens de gemachtigde dient zoals in paragraaf 2 ook in paragraaf 1 "betekening van de toelagen" te worden gelezen, waarmee blijkbaar wordt bedoeld "betekening van de

.../...

beslissing waarbij de subsidies (niet : toelagen) worden toegekend".

2. Bij de in paragraaf 1 opgenomen regeling kan de vraag worden gesteld of het niet de voorkeur zou verdienen een "belofte van subsidiëring" te verlenen "onder de opschortende voorwaarde dat de aanvrager binnen een bepaalde termijn ofwel eigenaar van het betrokken pand zal worden, ofwel over dat pand zal kunnen beschikken krachtens een gebruiksrecht of een huur van ten minste ... jaar".

3. Het zou logischer zijn de datum van uitbetaling van de subsidie(s) als uitgangspunt te kiezen voor de termijn van twintig jaar die in paragraaf 2 wordt bepaald.

Hoofdstuk IX.

Het valt op dat het ontwerp geen benoemingsvereisten vaststelt voor de leden van de raden die door hoofdstuk IX worden opgericht. Het bepaalt evenmin door welke overheid die leden zullen worden benoemd.

Artikel 60.

In paragraaf 3 kunnen de woorden "van een Raad zoals bedoeld in artikel 59 van dit decreet" beter worden weggelaten.

.../...

Artikel 63.

Paragraaf 3 redigere men beter als volgt :

"§ 3. De raden van advies kunnen enkel geldig advies uitbrengen indien ten minste tweederde van hun leden aanwezig zijn.

De beslissingen van de Vlaamse Executieve waarbij van een advies wordt afgeweken, dienen met redenen te worden omkleed".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS, kamervoorzitter,

de Heer : J. DE BRABANDERE, staatsraden,
Mevrouw : M. VRINTS,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. BAERT, auditeur, en B. SEUTIN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.