

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.630/3
VAN 16 OKTOBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 september 2007 door de Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet" houdende de bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport te bevorderen. Onder "participatie" wordt verstaan "het deelnemen aan en het deelhebben in het maatschappelijk leven in het algemeen en het cultuur-, jeugdwerk- en sportaanbod in het bijzonder".

Daartoe wordt luidens de memorie van toelichting een subsidiekader gecreëerd voor een brede groep van organisaties en initiatieven die expliciet gericht zijn op het stimuleren van de participatie, in al zijn betekenissen. Het ontwerp is aanvullend ten aanzien van de bestaande sectorale regelgeving. Het ontwerp heeft, nog aldus de memorie van toelichting, expliciet aandacht voor nieuwe en innovatieve initiatieven en voor categoriale initiatieven, waarbij de participatie van bepaalde afgebakende doelgroepen ("kansengroepen") wordt bevorderd.

Hoofdstuk I bevat algemene bepalingen.

Hoofdstuk II betreft de structurele subsidiëring van "participatie-instellingen", zijnde een vereniging zonder winstoogmerk die als doel heeft de participatie te stimuleren en te vergemakkelijken door middel van communicatie, marketing en informatiediensten (artikelen 3 tot 5), een vereniging zonder winstoogmerk

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond de conformiteit met de hogere rechtsnormen verstaan.

die leesbevorderingscampagnes en -projecten voor diverse doelgroepen opzet en die onderzoek naar lezen en leescultuur stimuleert (artikelen 6 en 7) en een vereniging zonder winstoogmerk die, vertrekkend vanuit de leefwereld en het perspectief van kansengroepen, de participatie van deze groepen aan cultuur, jeugdwerk en sport versterkt (artikelen 10 tot 12). Tussen de Vlaamse Regering en die verenigingen wordt een beheersovereenkomst voor een hernieuwbare periode van maximaal vijf jaar gesloten. In het hoofdstuk wordt ook nog de subsidiëring geregeld van jaarlijkse projecten die bijdragen tot een beter leesklimaat (artikelen 8 en 9).

In hoofdstuk III wordt de subsidiëring van verenigingen "met een specifieke opdracht met betrekking tot het verenigingsleven" geregeld, waarbij aan deze verenigingen, middels een overeenkomst met de Vlaamse Regering, specifieke opdrachten worden gegeven om hun expertise te ontsluiten voor de sectoren cultuur, jeugd en sport (artikelen 13 en 14).

Hoofdstuk IV betreft de subsidiëring van participatiebevorderende verenigingen en initiatieven van en voor kansengroepen, namelijk de structurele subsidiëring van een vereniging voor de reïntegratie van gedetineerden via cultuur en sport, middels een beheersovereenkomst voor een hernieuwbare periode van maximaal vijf jaar (artikelen 15 tot 18), de subsidiëring van projecten ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport door en voor personen met een handicap, gedetineerden, personen in armoede, personen met een diverse etnisch-culturele achtergrond en gezinnen met kinderen (artikelen 19 tot 21), de subsidiëring van lokale netwerken voor de bevordering van de vrijetijdsparticipatie van personen in armoede, waarbij gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten op basis van cofinanciering en door het toekennen van trekkingsrechten worden gesubsidieerd (artikel 22) en de subsidiëring van praktijkgerichte, laagdrempelige educatie voor kansengroepen, waarbij maximaal zes verenigingen met een landelijke werking voor de ondersteuning van vormingsinitiatieven worden gesubsidieerd voor een periode van vijf jaar (artikelen 23 en 24).

In hoofdstuk V wordt de subsidiëring geregeld van hobbyverenigingen met een landelijke werking "om de gemeenschapsvormende waarde en de kwalitatieve ondersteuning van lokale hobbyverenigingen te stimuleren" (artikelen 25 tot 28).

In hoofdstuk VI wordt een tegemoetkoming ingesteld ter stimulering van de cultuurparticipatie en de spreiding van culturele initiatieven onder de vorm van de terugbetaling van een deel van de uitkoopsom voor een voorstelling aan erkende sociaal-culturele, culturele, jeugdwerk- en sportverenigingen, gemeenschapscentra, instellingen uit de bijzondere jeugdzorg, rustoorden voor bejaarden en rust- en verzorgingstehuizen, dienstencentra, serviceflats en wooncomplexen met dienstverlening, instellingen voor personen met een handicap, instellingen voor personen uit de geestelijke gezondheidszorg, gevangenissen, asielcentra, vakantie- en recreatiecentra, organisaties voor thuiszorg, organisaties die werken met mensen met een laag inkomen of waar armen het woord nemen en cultuurcentra en kunstencentra (artikelen 29 en 30).

Hoofdstuk VII betreft de subsidiëring van proeftuinen (dit zijn initiatieven die, met het oog op methodische of inhoudelijke vernieuwing en op projectmatige wijze, inspelen op nieuwe ontwikkelingen en behoeften in de cultuur-, de jeugd- of de sportsector, en waarvan de projecttermijn beperkt blijft tot maximaal vijf jaar) die de participatie van de bevolking verbreden en verdiepen (artikelen 31 tot 33).

In hoofdstuk VIII ten slotte wordt de subsidiëring van evenementen ter bevordering van de participatie in cultuur of sport geregeld, middels de subsidiëring van topevenementen (artikelen 34 en 35) en middels de tweejaarlijkse toekenning van de titel van "Cultuurstad van Vlaanderen" en de titel van "Sportstad van Vlaanderen" met bijhorende subsidie (artikelen 36 en 37).

Het ontwerp bevat verder nog een hoofdstuk IX met een wijzigingsbepaling, en een hoofdstuk X met slotbepalingen. Het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, treedt in werking op 1 januari 2008, met uitzondering van één bepaling die in werking treedt op 1 januari 2009.

BEVOEGDHEID

3. Luidens zijn opschrift heeft het ontwerp betrekking op de bevordering van de participatie in "cultuur, jeugdwerk en sport", wat aangelegenheden zijn die ressorteren onder artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In artikel 2, 1/, wordt evenwel onder "participatie" ook verstaan "het deelhebben in het

.../...

maatschappelijke leven", en bovendien wordt in sommige bepalingen gewag gemaakt van de participatie in het algemeen, soms in combinatie met een verwijzing naar specifieke doelgroepen uit sectoren die ressorteren onder de bijstand aan personen in de zin van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De gemachtigde verklaarde evenwel dat, al leidt volgens de stellers van het ontwerp een toename van de participatie aan cultuur, jeugdwerk en sport tot een betere deelname aan het maatschappelijke leven als zodanig, het de bedoeling is het ontwerp te beperken tot de eerstgenoemde domeinen.

Omwille van de rechtszekerheid, onder meer op het vlak van de toepassing van de regeling in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ⁽²⁾, dient de definitie van het begrip "participatie" te worden ingeperkt tot het deelnemen aan en het deelhebben in het cultuur-, jeugdwerk- en sportaanbod, en dient het toepassingsgebied van de artikelen 2, 5/, 19 en 22, § 1, te worden beperkt tot cultuur-, jeugdwerk- en sportaanbod of initiatieven.

4.1. Aangezien het thans nog in ontwerpvorm verkerende decreet betrekking heeft op culturele aangelegenheden, zal het conform artikel 127, § 2, van de Grondwet, van toepassing zijn in het Nederlandse taalgebied en op de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

⁽²⁾ Wanneer het gaat om culturele aangelegenheden, zijn de gemeenschapsdecreten er van toepassing op instellingen die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap (artikel 127, § 2, van de Grondwet), wanneer het gaat om persoonsgebonden aangelegenheden daarentegen op instellingen die wegens hun organisatie als zodanig te beschouwen zijn (artikel 128, § 2, van de Grondwet).

Het ontwerp bevat geen lokalisatiecriteria⁽³⁾, zodat rechtstreeks toepassing dient te worden gemaakt van de grondwettelijke beginselen inzake de territoriale toepasselijkheid van de decreten. Het ontworpen decreet dient dan ook in het licht van die beginselen te worden geïnterpreteerd.

4.2. Een specifiek onderzoek dient te worden gewijd aan de subsidiëring van gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad als bedoeld in artikel 22 van het ontwerp. Dat het de bedoeling is dat ook de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor die subsidies in aanmerking komen, blijkt uit de bepaling krachtens dewelke voor de berekening van de trekkingsrechten van die gemeenten dertig percent van het aantal rechthebbenden in aanmerking wordt genomen (artikel 22, § 3, derde lid). De gemachtigde bevestigde overigens dat zulks de bedoeling is.

4.2.1. In de eerste plaats kan worden verwezen naar advies 43.182/3 van 26 juni 2007 over het ontwerp dat leidde tot het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ter uitvoering van het decreet van 9 maart 2007 houdende de subsidiëring van gemeente- en provinciebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor het voeren van een Sport voor Allen-beleid - Algemene bepalingen en bepalingen tot het verkrijgen van de beleidssubsidie, waarin het volgende werd opgemerkt:

"Wegens hun tweetalig statuut, kunnen de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in beginsel niet worden beschouwd als unicommunautaire instellingen.

Uit een aantal eerder door de Raad van State gegeven adviezen blijkt echter dat wanneer de gemeenten zelf eentalige culturele instellingen oprichten⁽⁴⁾, deze

(3) Er zijn weliswaar criteria die het toepassingsgebied nog verder inperken (het moet bijvoorbeeld gaan om instellingen waarvan alle gegevens en documenten in het Nederlands aanwezig moeten zijn op de zetel), maar die criteria gelden evenzeer ten aanzien van in het Nederlandse taalgebied opgezette initiatieven en kunnen derhalve niet worden beschouwd als specifieke criteria met betrekking tot de toepassing van het decreet te Brussel-Hoofdstad.

(4) *Voetnoot 2 uit het geciteerde advies*: Dit is mogelijk op grond van artikel 22 van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken dat luidt: "In afwijking van de bepalingen van deze afdeling zijn de instellingen waarvan de culturele activiteit een enkele taalgroep interesseert, onderworpen aan de regeling die geldt voor het overeenkomstige gebied. Bij die categorie van inrichtingen horen alle kinderbewaarplaatsen en peuterscholen".

als «unicommunautaire instellingen» in de zin van artikel 127, § 2, van de Grondwet kunnen worden beschouwd, en dat in die mate ook de gemeenten zelf in aanmerking komen om subsidies te ontvangen voor deze instellingen.

In advies 31.677/3 van 17 mei 2001 over het ontwerp dat leidde tot het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid ⁽⁵⁾ werd het volgende opgemerkt:

«2. Wat de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap in culturele aangelegenheden betreft, volgt uit artikel 127, § 2, van de Grondwet dat die bevoegdheid beperkt is tot het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Wat dit laatste gebied betreft, hebben de decreten slechts kracht van wet ten aanzien van de instellingen die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

In zoverre het ontwerp bepalingen bevat i.v.m. het gemeentelijk cultuurbeleid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, moet het volgende worden opgemerkt.

Gemeenten in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad kunnen niet beschouwd worden als instellingen die uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap behoren. Hieruit volgt dat de decreetgever geen verplichtingen kan opleggen aan die gemeenten.

Het staat de betrokken gemeenten echter vrij om instellingen op te richten die activiteiten ontwikkelen welke specifiek gericht zijn op de Vlaamse Gemeenschap. In dat geval vallen die eentalige gemeentelijke instellingen onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, en zijn de decreten van de Vlaamse Gemeenschap i.v.m. culturele aangelegenheden op hen van toepassing.

Concreet betekent dit o.m. dat de decreetgever een subsidieregeling kan uitwerken, welke mede van toepassing is op de Vlaamse instellingen die door de Brusselse gemeenten worden opgericht.

Het ontworpen decreet beantwoordt aan de voornoemde beginselen. De bepalingen ervan kunnen niet zo gelezen worden alsof daarmee verplichtingen opgelegd zouden worden aan gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ⁽⁶⁾.

Als een Brusselse gemeente evenwel een Vlaamse instelling opricht, die beantwoordt aan de voorwaarden die bij het ontworpen decreet worden bepaald, dan kan die gemeente voor de werking van de betrokken instelling aanspraak maken op de subsidiëring waarin het ontwerp voorziet.

⁽⁵⁾ Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: *Parl. St.*, Vl. Parl., 2000-01, nr. 735/1.

⁽⁶⁾ Voetnoot 1 uit advies 31.677/3: De gemeentebesturen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zijn bijvoorbeeld niet verplicht om een Vlaamse openbare bibliotheek op te richten (zie artikel 9 van het ontwerp), of om een adviesorgaan voor de Nederlandse cultuur op te richten (zie artikel 55).

De conclusie is dan ook dat het ontwerp, aldus geïnterpreteerd, binnen de grenzen blijft van de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap».

In andere adviezen werd een gelijkaardig standpunt ingenomen. Steeds werd echter benadrukt dat de Vlaamse Gemeenschap enkel regelend kan optreden ten aanzien van, en subsidies kan verlenen aan eentalige instellingen die door de gemeenten (op vrijwillige basis) worden opgericht ⁽⁷⁾.

De Raad van State vraagt zich af of er inzake sport, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, instellingen kunnen bestaan die zich «door hun activiteiten» richten tot de ene of de andere gemeenschap.

Nog afgezien hiervan, vergt een grondwetsconforme lezing van het decreet van 9 maart 2007 hoe dan ook dat de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad uitsluitend voor subsidiëring door de Vlaamse Gemeenschap in aanmerking komen, voor zover ze zelf als inrichtende macht optreden ten aanzien van dergelijke instellingen. Voor zover het gaat om «unicommunautaire» sportverenigingen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, die niet afhangen van de gemeenten, kan de Vlaamse Gemeenschap haar beleid ten aanzien van deze sportverenigingen niet voeren via deze gemeenten, zelfs niet wanneer ze zich vrijwillig inschakelen in dit beleid. De Vlaamse Gemeenschap dient haar beleid op dit vlak te voeren via de VGC. Deze heeft immers tot taak, op grond van artikel 64, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, om «2/, de nodige instellingen op te richten, ze te beheren en subsidies te verlenen ...», en «4/ initiatieven te nemen en aan te moedigen inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden».

⁽⁷⁾ Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: Zie advies 34.592/3 van 1 april 2003 over een voorontwerp van decreet "betreffende het lokaal sociaal beleid" (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2002-03, nr. 1777/1); advies 35.557/4 van 7 juli 2003 over een voorontwerp van decreet "2003/141 de l'Assemblée de la Commission communautaire française relatif à l'octroi de subventions pour l'achat ou la construction de bâtiments en vue de l'installation de crèches, préguardiennats, maisons communales d'accueil de l'enfance, services d'accueil spécialisé, ainsi que pour l'agrandissement, la transformation, les grosses réparations, l'équipement et le premier ameublement de ces bâtiments", (*Parl. St.*, Raad van de Franse Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, 2004-05, nr. 13/1); advies 36.064/VR/3 van 2 december 2003 over een voorontwerp van decreet "betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking" (*Parl. St.*, [Vl. Parl.,] 2003-04, nr. 2099/1). In advies 36.064/VR/3 werd gewag gemaakt van "gemeentelijke instellingen die zo georganiseerd zijn dat ze hun activiteiten uitsluitend in één taal uitoefenen" en in voetnoot werd gesteld dat het niet noodzakelijk hoeft te gaan om instellingen met een autonome rechtspersoonlijkheid tegenover de gemeenten zelf. In advies 32.095/3 van 25 september 2001 over een voorontwerp van decreet "houdende de regeling van de erkenning en de subsidiëring van de gemeentelijke sportdiensten, de provinciale sportdiensten en de sportdienst van de Vlaamse Gemeenschapscommissie" is impliciet aanvaard dat sportdiensten van de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad konden worden gesubsidieerd door de Vlaamse Gemeenschap.

Gelet hierop dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

4.2.2. In artikel 22 dient, met betrekking tot de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, te worden bepaald dat de subsidiëring van die gemeenten wordt gekoppeld aan het bestaan van een ééntalige gemeentelijke dienst of instelling die specifiek is gericht op de Vlaamse Gemeenschap. Voorts mogen de toegekende subsidies enkel slaan op de werking van de betrokken ééntalige gemeentelijke dienst of instelling en mag de sturing en de begeleiding door die dienst enkel de samenwerking met unicommunautaire instellingen betreffen; zij mogen niet door de gemeenten worden aangewend om zelf de in artikel 22, § 2, 1/, b), bedoelde initiatieven te subsidiëren.

4.2.3. Krachtens artikel 34 kan de "Vlaamse overheid" jaarlijks één of meer "topevenementen" ondersteunen waarin de participatie van een breed publiek in cultuur of sport centraal staat. Krachtens artikel 35, § 1, 1/, kan dit evenement ook plaatsvinden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Daarin dient, om conform te zijn met de grondwettelijke regel betreffende het territoriale toepassingsgebied van de decreten van de Vlaamse Gemeenschap, te worden bepaald dat het evenementen betreft die worden georganiseerd door een instelling (ruim gezien) die, wegens haar activiteiten, moet worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het ontwerp voorziet in tal van delegaties aan de Vlaamse Regering om de subsidies nader te regelen.

5.1. Die delegaties moeten worden getoetst aan de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen wordt gewaarborgd (hierna: de Cultuurpactwet). Het voorwerp van de ontworpen regeling valt immers onder de toepassing van die wet ⁽⁸⁾, zodat het ontworpen decreet verenigbaar zal moeten zijn met de voorschriften van de Cultuurpactwet, in het bijzonder met die van de artikelen 10 en 11 ervan.

⁽⁸⁾ Zie artikel 2 van de wet van 16 juli 1973 waarin wordt verwezen naar artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap. De opsomming van aangelegenheden in dat laatste artikel is vervangen bij artikel 4, 1/ tot 10/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, met uitzondering van artikel 4, 6/*bis*, van die wet.

Artikel 10 van de Cultuurpactwet bepaalt dat de regels inzake de erkenning en de subsidiëring van geregelde culturele activiteiten slechts vastgesteld mogen worden "krachtens ... een decreet ...". Het ontworpen decreet biedt de aldus vereiste rechtsgrond. De delegaties die daarbij aan de Vlaamse Regering worden verleend, mogen niet de essentiële aspecten van de subsidieregeling betreffen. De Cultuurpactwet stelt in dit opzicht geen strengere eisen.

Artikel 11 van de Cultuurpactwet bepaalt dat de voorwaarden en de procedure van erkenning van instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op de hele Vlaamse Gemeenschap, "bij decreet" worden vastgesteld. Hetzelfde artikel bepaalt bovendien dat het decreet voor de bedoelde instellingen in een bepaalde financiële tegemoetkoming voorziet, welke uit een aantal nader bepaalde elementen bestaat; hieruit kan worden afgeleid dat ook de subsidiëring bij decreet moet gebeuren. Met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van de bedoelde instellingen is de mogelijkheid voor de decreetgever om aan de Vlaamse Regering bevoegdheden te delegeren eerder beperkt. Hoogstens kan de decreetgever de Regering machtigen om de door hemzelf vastgestelde beginselen nader uit te werken. Dit veronderstelt dan dat de decreetgever zelf de criteria vaststelt die voor de uitwerking van die beginselen richtinggevend zijn.

5.2. Het merendeel van de artikelen van het ontwerp betreffen subsidies voor verenigingen of organisaties die gericht zijn op de hele Vlaamse Gemeenschap of waarbij het volgens de gemachtigde niet uit te sluiten valt dat dit het geval kan zijn.

Die artikelen verdienen met betrekking tot de delegatie van bevoegdheden aan de Vlaamse Regering, gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 11 van de Cultuurpactwet, een nader onderzoek.

5.2.1. Luidens artikel 11, eerste lid, van de Cultuurpactwet moet de subsidie aan "instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op een gehele cultuurgemeenschap" bestaan uit de subsidiëring van een kern van personeelsleden, een jaarlijkse basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijke prestaties.

Verschillende artikelen van het ontwerp beantwoorden niet aan dit vereiste. Alleszins dienen de onderscheiden bepalingen van het ontwerp te worden aangevuld met elementen die toelaten om te weten waaruit de subsidie zal bestaan.

5.2.2. In de artikelen 4, 7, 11, 16, 35 en 37 en in artikel 13 wordt ervan gewag gemaakt dat een beheersovereenkomst, respectievelijk een overeenkomst kan worden gesloten. De stellers van het ontwerp zullen er dienen voor te waken dat via de beheersovereenkomst of de overeenkomst geen nieuwe subsidievoorwaarden worden ingevoerd. Indien dat toch de bedoeling zou zijn, dienen deze voorwaarden in het ontwerp zelf te worden bepaald.

5.2.3. In enkele bepalingen van het ontwerp zijn de subsidievoorwaarden te vaag omschreven.

Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 10 gewag gemaakt van "lokale trajecten"⁽⁹⁾ en "de ontsluiting van goede praktijken", en in artikel 13 van "om hun specifieke expertise voor die sectoren te ontsluiten en ter beschikking te stellen zodat de slagkracht van die sectoren vergroot"⁽¹⁰⁾.

Ondanks de toelichting die de gemachtigde dienaangaande heeft gegeven, dient te worden vastgesteld dat voormelde omschrijvingen nog steeds zeer vaag blijven en daarom dienen te worden gepreciseerd.

5.2.4. In artikel 8 dient te worden bepaald wie voor subsidiëring in aanmerking komt. Volgens de gemachtigde zou dit niet noodzakelijk de vereniging bedoeld in artikel 6 hoeven te zijn.

Gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 11 van de Cultuurpactwet, en met het oog op de rechtszekerheid dient dit te worden gepreciseerd.

⁽⁹⁾ Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard: "Met «traject» bedoelen we een reeks van opeenvolgende handelingen die kaderen binnen één geheel en in verschillende stappen moeten leiden tot een bepaalde doelstelling (meer participatie); in tegenstelling tot een project, waarbij de deelname aan een bepaald cultuur-, jeugd- of sportevenement centraal staat, gaat het in een traject om het aanleren van een mentaliteit (eerder toeleiding naar een soort van activiteiten dan deelname aan een bepaalde activiteit)."

⁽¹⁰⁾ Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard: "Het gaat om expertise over bv. de vrijwilligerswet, kwaliteitszorg voor verenigingen of de vzw-wet. Hieromtrent zijn verschillende verenigingen actief, maar ze richten zich naar het brede verenigingsleven. Deze subsidielij is opgezet om die verenigingen toe te laten hun expertise toe te passen op de cultuur-, jeugd- en sportsector zodat de verenigingen uit ons beleidsdomein een betere toegang krijgen tot duidelijke en op maat gemaakte informatie."

5.2.5. In sommige artikelen van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om, met het oog op subsidiëring, bijkomende kansengroepen aan te wijzen ⁽¹¹⁾, per projectgroep bijkomende criteria te bepalen ⁽¹²⁾, en thema's toe te voegen voor de projectoproepen proeftuinen 2008-2012 ⁽¹³⁾. Artikel 11 van de Cultuurpactwet vereist evenwel dat alle subsidiecriteria in het decreet zelf worden vastgesteld.

5.2.6. Het bepalen van de procedure voor het verlenen van de subsidies wordt geheel aan de Vlaamse Regering gedelegeerd, hetgeen strijdig is met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 11 van de Cultuurpactwet.

De procedure dient in het ontwerp zelf te worden bepaald en aan de Vlaamse Regering kan enkel het nader uitwerken van de in het ontwerp bepaalde principes worden toevertrouwd, zonder dat ze daarbij nog belangrijke nieuwe elementen kan toevoegen.

5.3. De artikelen 18, 22, 29 en 37 van het ontwerp voorzien in subsidies voor verenigingen die activiteiten uitoefenen die niet gericht zijn op de hele Vlaamse Gemeenschap. Voor die artikelen dient wat de Cultuurpactwet betreft, enkel de overeenstemming met artikel 10 van die wet te worden onderzocht.

5.3.1. Artikel 18 van het ontwerp luidt:

"In het kader van het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid sluit de Vlaamse Regering convenanten met de centrumgemeenten met als doel de reguliere bibliotheekwerking uit te breiden tot de gevangenen.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere voorwaarden voor de uitvoering van het eerste lid."

Het is niet duidelijk of met die bepaling ook wordt beoogd in een nieuwe subsidie te voorzien.

⁽¹¹⁾ Artikel 19, derde lid.

⁽¹²⁾ Artikel 32, § 3.

⁽¹³⁾ Artikel 32, § 5.

Hierover om toelichting verzocht, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

"Aan het convenant is een subsidie gekoppeld. Convenant[en] worden afgesloten met centrumgemeenten omdat hun bibliotheken gezien de schaal waarop ze werken beter in staat zijn om samenwerking met gevangenisbibliotheken in hun regio uit te werken. Voor de definitie van centrumgemeente moet opnieuw verwezen worden naar de «Grootstedelijke gebieden: Antwerpen en Gent en Regionaal stedelijke gebieden: Aalst - Brugge - Hasselt - Genk - Kortrijk - Leuven - Mechelen - Oostende - Roeselare - Sint-Niklaas - Turnhout» zoals vermeld in bijlage bij decreet lokaal cultuurbeleid."

In de ontworpen bepaling wordt echter geen gewag gemaakt van een subsidie. Zo het toch de bedoeling zou zijn dat op grond van die bepaling subsidies kunnen worden verleend, dient dit uitdrukkelijk te worden bepaald en dient de subsidie nader te worden omschreven.

Daarnaast dient te worden verduidelijkt wat wordt bedoeld met "In het kader van het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid", of dient die zinsnede te worden weggelaten.

Ook de delegatie aan de Vlaamse Regering dient te worden gepreciseerd.

5.3.2. In artikel 29, § 3, wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om nog andere categorieën van instellingen of organisaties aan te wijzen die in aanmerking komen voor de erin bedoelde subsidies.

De decreetgever dient evenwel de criteria te bepalen waarmee de Vlaamse Regering rekening moet houden bij het uitvoeren van deze bepaling.

5.3.3. In artikel 30 dienen de criteria te worden bepaald waaraan de gesubsidieerde projecten moeten voldoen of dient minstens de finaliteit van de subsidie te worden bepaald.

6. Luidens artikel 2, 11/, van het ontwerp kunnen projectsubsidies uitsluitend worden aangewend voor de ondersteuning of de organisatie van Nederlandstalige initiatieven.

In de definitie van het begrip "vereniging met landelijke werking" wordt voorgeschreven dat alle gegevens en documenten in het Nederlands aanwezig moeten zijn op de zetel.

Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat het vereiste dat de subsidies enkel voor de ondersteuning of de organisatie van Nederlandstalige initiatieven mogen worden aangewend, geldt voor alle subsidies (en dus niet alleen voor de projectsubsidies) die worden ingesteld.

Gevraagd naar de criteria die zullen worden gehanteerd om te kunnen spreken van een Nederlandstalig initiatief, heeft de gemachtigde geantwoord dat alle documenten en gegevens, waaronder de statuten, in het Nederlands aanwezig moeten zijn op de zetel en dat bij de uitvoering van de gesubsidieerde initiatieven het Nederlands als voertaal moet worden gebruikt.

Voor het hanteren van die criteria, wat betreft de initiatieven gevestigd in het Nederlandse taalgebied, dient een deugdelijke verantwoording te bestaan. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of zulk een verantwoording effectief bestaat, en of ze de toetsing aan het beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie en aan andere internationaalrechtelijke of grondwettelijke beginselen kan doorstaan. Zulks klemmt des te meer nu ook de subsidiëring van projecten wordt beoogd die zich richten tot personen met een andere etnisch-culturele achtergrond ⁽¹⁴⁾ en die ertoe strekken de interculturaliteit te bevorderen ⁽¹⁵⁾. Wanneer er effectief zulk een verantwoording bestaat, verdient het aanbeveling om die in de memorie van toelichting weer te geven.

7. In de artikelen 3, 6, 10 en 15 wordt telkens bepaald dat een vereniging zonder winstoogmerk met het aldaar omschreven doel wordt gesubsidieerd, wat volgens de gemachtigde zou betekenen dat slechts één vereniging "per soort subsidie" in aanmerking komt. Luidens artikel 23 worden maximaal zes verenigingen met een landelijke werking gesubsidieerd.

⁽¹⁴⁾ Zie artikel 19.

⁽¹⁵⁾ Zie de artikelen 4, tweede lid, 11, tweede lid, 7, tweede lid, 16, tweede lid, 20, eerste lid, 4/, 35, § 2, eerste lid, 6/, en 37, § 2, 7/.

Aldus wordt een voorkeursbehandeling voor één, respectievelijk zes verenigingen in het leven geroepen. Het is mogelijk dat er andere verenigingen zijn, met gelijkaardige doelstellingen, die zonder subsidie zullen moeten werken.

Voor dat verschil in behandeling dient een in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie aanvaardbare verantwoording te bestaan, die best in de memorie van toelichting wordt weergegeven.

8. Bij wijze van overgangsregeling wordt in de artikelen 4, vijfde lid, en 7, vijfde lid, telkens bepaald dat de lopende beheersovereenkomst met de vereniging die bij de inwerkingtreding van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt reeds wordt gesubsidieerd op een nader bepaalde basisallocatie van "het decreet van 29 juni 2007 houdende aanpassing van de algemene uitgaven van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2007", wordt gehandhaafd voor de jaren 2008 tot 2010.

Aldus worden twee welbepaalde verenigingen voor drie jaren bevoordeeld.

Op grond van artikel 23, §§ 6 en 7, worden de bij de inwerkingtreding van het ontworpen decreet gesubsidieerde verenigingen verder gesubsidieerd in 2008, terwijl "nieuwe" verenigingen op zijn vroegst vanaf 1 januari 2009 worden gesubsidieerd.

Ook in al de hiervoor vermelde gevallen moet een in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie aanvaardbare verantwoording bestaan, die best in de memorie van toelichting wordt weergegeven.

9. In de artikelen 5, eerste lid, en 7, zesde lid, wordt bepaald dat de jaarlijkse subsidie vanaf de inwerkingtreding van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt tot 2010 gelijk is aan het subsidiebedrag dat op een bepaalde basisallocatie van het voornoemde decreet van 29 juni 2007 werd toegekend.

In artikel 37, § 6, wordt het jaarlijkse subsidiebedrag bepaald.

In de artikelen 5, tweede lid, 7, zevende lid, 9, 12, 14, 17, eerste en tweede lid, 21, 22, § 3, 24, tweede lid, 28, 29, § 6, 30, 33 en 35, § 6, wordt vermeld dat de Vlaamse Regering het subsidiebedrag telkens opnieuw bepaalt voor de volgende periodes

.../...

(dit is na de periodes waarvan gewag wordt gemaakt in de vorige opmerking) of dat de Vlaamse Regering jaarlijks in een bepaald bedrag, eventueel met vermelding van een minimum of een maximum, voorziet voor de desbetreffende subsidies.

Die bepalingen kunnen, in de eerste plaats, slechts worden beschouwd als bepalingen waarin niet meer dan een politiek engagement wordt verkondigd, en ontberen derhalve normatieve draagwijdte. Krachtens artikel 50, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten keurt immers elk parlement jaarlijks de begroting goed. Die bepaling is, wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, een transpositie van artikel 174, eerste lid, van de Grondwet, op grond waarvan de begrotingen jaarlijks worden goedgekeurd en voor slechts één jaar gelden. Gelet hierop kan de decreetgever in de toekomst niet gebonden zijn door de genoemde ontworpen bepalingen, en worden erdoor zijn prerogatieven op het vlak van de goedkeuring van de begroting en de regeringscontrole niet aangetast.

Bovendien volgt uit het voorgaande ook dat het aan de Vlaamse Regering niet toekomt om te bepalen welk bedrag aan welbepaalde subsidies zal worden besteed.

10. In de artikelen 18, eerste lid, 32, § 4, 6/, en 37, § 1, 1/, van het ontworpen decreet worden de begrippen "centrumgemeenten", "centrumgemeenten in de grootstedelijke gebieden" en "centrumgemeenten in de regionaalstedelijke en in de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden" gebruikt .

Deze begrippen dienen in het ontwerp te worden omschreven.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

11. In artikel 2, 4/, wordt de etnisch-culturele diverse achtergrond vastgeknoopt aan "een sociaal-culturele herkomst die verbonden is aan een niet Benelux-land".

Het is echter niet duidelijk wat de relevantie hiervan is.

Artikel 4

12. Volgens de gemachtigde geldt de goedkeuring van het meerjarenplan door de administratie waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 4, derde lid, als een subsidievoorwaarde. Dit dient dan ook met zoveel woorden te worden gezegd.

Deze opmerking kan, *mutatis mutandis*, worden herhaald voor de artikelen 7, 11, derde lid, en 16, derde lid.

Artikel 6

13. In artikel 6, tweede lid, dient volgens de gemachtigde "organisaties" (lees: verenigingen) te worden geschreven in plaats van "organisatie" (lees: vereniging), aangezien in artikel 23, § 1, 4/, gewag wordt gemaakt van "minstens een vereniging".

In artikel 16, tweede lid, schrijve men dan ook "verenigingen" in plaats van "organisatie".

Artikel 22

14. Het voorwerp van de bij artikel 22, §§ 1 en 2, bedoelde subsidiëring is niet precies. Zo is het niet duidelijk of het enkel gaat om de subsidiëring van de activiteiten van de betrokken gemeentelijke dienst die het opzetten van een plaatselijk samenwerkingsverband stuurt en begeleidt, dan wel of de subsidies ook de financiering van de in artikel 22, § 2, 1/, b), bedoelde initiatieven betreffen.

In de eerste hypothese lijkt er geen probleem te zijn voor zover er een ééntalige gemeentelijke dienst bestaat en het enkel een samenwerking met unicommunautaire instellingen betreft. In de tweede hypothese rijst er een bevoegdheidsprobleem ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ Zie opmerking 4.2.2.

15. In artikel 22, § 2, 1/, b), wordt volgens de gemachtigde met het begrip "social-profitinitiatieven" gerefereerd aan "organisaties die diensten aanbieden in de culturele, de socio-culturele, de gezondheids- en de welzijnssector én organisaties werkzaam in de sociale economie".

Het ontwerp kan op dit punt worden gepreciseerd.

16. In artikel 22, § 3, tweede lid, 2/, moet de juiste datum (26 mei 2002) van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie worden vermeld.

17. Luidens artikel 22, § 5, kan een gemeente of samenwerkingsverband van gemeenten jaarlijks beslissen om de uitvoering van de afsprakennota vrijetijdsparticipatie voor de resterende beleidsperiode stop te zetten.

Het is niet duidelijk welke de rechtsgevolgen zijn voor de subsidiëring van de beslissing tot stopzetting van de uitvoering van de afsprakennota. Bovendien rijst de vraag wat er gebeurt wanneer één van de andere partners de samenwerking stopzet.

18. De klacht waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 22, § 6, kan volgens de gemachtigde worden ingediend tegen de opmaak of tegen de uitvoering van de afsprakennota, en dit door de verenigingen die de afsprakennota mee hebben opgesteld of die, gelet op artikel 22, § 2, 2/, bij die opstelling hadden moeten worden betrokken.

Het verdient aanbeveling dit in de ontworpen bepaling te preciseren.

19. In artikel 22, § 8, kan eventueel worden gepreciseerd dat de "stopzetting" wordt bedoeld waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 22, § 5.

Artikel 23

20. Luidens artikel 23, § 2, selecteert de Vlaamse Regering bij de verenigingen, vermeld in artikel 23, § 1, een divers aanbod vormingsinitiatieven en maakt ze dat bekend.

.../...

Gevraagd naar de draagwijdte van die bepaling heeft de gemachtigde verklaard dat ermee wordt bedoeld dat de Vlaamse Regering de lijst van gesubsidieerde vormingsinitiatieven bekend maakt.

Het verdient aanbeveling artikel 23, § 2, in die zin te redigeren.

21. Artikel 23, § 4, bepaalt dat de verenigingen minstens drie vierde van het subsidiebedrag besteden aan de vormingsinitiatieven vermeld in paragraaf 2.

Het is onduidelijk waarvoor het resterende vierde van het subsidiebedrag is bestemd. Het verdient aanbeveling dit uitdrukkelijk in het ontwerp te bepalen.

Artikel 24

22. Aangezien het eerste lid van artikel 24 volgens de verklaring van de gemachtigde als een subsidievoorwaarde dient te worden beschouwd, kan deze bepaling beter worden geïntegreerd in het derde lid, 4/, van dat artikel.

23. De delegatie in artikel 24, derde lid, 5/, vormt dubbel gebruik met het bepaalde in artikel 23, § 5. Het verdient dan ook aanbeveling de eerstgenoemde bepaling weg te laten.

Artikel 29

24. Betreffende artikel 29, § 2, 1/, wordt in de memorie van toelichting bepaald dat "de erkenning [...] ruim [wordt] geïnterpreteerd: het gaat zowel om erkenningen op Vlaams niveau als om afdelingen van een erkende organisatie als om erkenningen op lokaal niveau (bv. in lokale beleidsplannen)".

De rechtszekerheid vereist dat in die ontworpen bepaling wordt gepreciseerd van wie de erkenning moet uitgaan.

Artikel 32

25. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat ook gemeenten in aanmerking kunnen komen voor de subsidies bedoeld in artikel 32, § 4, 1/.

Het verdient aanbeveling dit in de tekst te preciseren.

Artikel 35

26. Luidens artikel 35, § 5, kan de Vlaamse Regering de toegekende subsidiëring spreiden over meerdere begrotingsjaren.

Met die bepaling kan geen afbreuk worden gedaan aan het gegeven dat de Vlaamse Regering te dezen steeds in overeenstemming dient te handelen met hetgeen hierover zal zijn bepaald in de algemene uitgavenbegroting ⁽¹⁷⁾.

Artikel 36

27. Volgens de gemachtigde is er geen bezwaar om de woorden "een stad" te vervangen door de woorden "een gemeente", aangezien het dragen van de titel van "stad" op zich geen subsidievereiste is.

Artikel 37

28. Luidens artikel 37, § 1, 1/, kunnen de aanvragen voor de subsidiëring als "Cultuurstad van Vlaanderen" en als "Sportstad van Vlaanderen" enkel worden ingediend door het gemeentebestuur van centrumgemeenten in de regionaalstedelijke en in de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden.

Gevraagd naar een verantwoording hiervoor in het licht van het gelijkheidsbeginsel, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

⁽¹⁷⁾ Zie ook de algemene opmerking nr. 9, *in fine*.

"De motivatie om de titel «Cultuurstad/Sportstad van Vlaanderen» te beperken tot de steden opgesomd in de artikelsgewijze toelichting zit in het feit dat de gemeente die de titel krijgt in staat moet zijn (ook financieel) om daarrond een uitgebreid programma op te zetten en om een groot aantal bezoekers te ontvangen."

Volgens de memorie van toelichting komen de grootsteden Antwerpen, Brussel en Gent niet in aanmerking komen voor de titel omdat zij minstens de ambitie moeten hebben om verkozen te worden tot Europese culturele hoofdstad.

Het kan worden betwijfeld of die gegeven verantwoording afdoende is ten aanzien van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

Artikel 40

29. Luidens de memorie van toelichting bepaalt artikel 40 "dat de Rode Antraciet in aanmerking komt voor subsidiëring op basis van artikel 16, vierde lid, van dit decreet".

Hierover om toelichting verzocht heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Art. 40 wil aangeven dat de vereniging die werd gesubsidieerd volgens het decreet op het sociaal-cultureel volwassenenwerk (de Rode Antraciet) in aanmerking komt voor de eerste beheersovereenkomst. Hiermee willen we de continuïteit verzekeren van de activiteiten voor gedetineerden. (De Rode Antraciet is op dit moment ook de enige vereniging die de doelstelling kan waarmaken.) De reden waarom de subsidiëring van de Rode Antraciet wordt getransfereerd naar het Participatiedecreet is dat de taken verder gaan dan sociaal-cultureel werk. Ze hebben ook een sport-aanbod (dat apart werd gesubsidieerd via het sport-middelen), maar dit wordt nu geïntegreerd in één subsidie-enveloppe."

De draagwijdte van de woorden "komt in aanmerking" is evenwel niet geheel duidelijk.

Indien hiermee wordt bedoeld dat kan worden overwogen de geviseerde vereniging te selecteren, dan is de bepaling louter programmatorisch en dus niet op haar plaats in een normatieve tekst.

Bedoelt men evenwel dat deze vereniging reeds door de decreetgever wordt uitgekozen, dan dient dit uitdrukkelijk te worden bepaald en dient hiervoor een deugdelijke verantwoording te worden gegeven.

.../...

Artikel 43

30. Artikel 43 luidt:

"Elke begunstigde moet het logo van de Vlaamse overheid met het bijschrift «Met steun van de Vlaamse overheid» opnemen op alle informatiedragers en relevante externe communicatiekanalen. De Vlaamse Regering bepaalt de verdere uitwerking van die inspanningen op het gebied van communicatie."

Nopens de draagwijdte van de tweede volzin van artikel 43 heeft de gemachtigde de volgende toelichting gegeven:

"[De] laatste zin is bedoeld om te verduidelijken hoe de «communicatieve return» van de subsidies dient gerealiseerd te worden. In geval van een publicatie volstaat het logo «Met steun van ...»; in geval van een groter evenement zullen afspraken moeten worden gemaakt tussen de gesubsidieerde en de administratie over de manier waarop de steun van de Vlaamse overheid wordt bekendgemaakt. Deze bepaling moet toelaten om dit in het uitvoeringsbesluit verder uit te werken."

Gelet op die toelichting verdient het veeleer aanbeveling om in artikel 43 te bepalen dat de Vlaamse Regering andere verplichtingen kan opleggen aan de begunstigten inzake de bekendmaking van de subsidiëring door de Vlaamse Gemeenschap, en dit ter vervanging van de huidige tweede volzin van artikel 43.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS