



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.060/3
van 9 oktober 2012

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘ter uitvoering
van het decreet van 6 juli 2012 betreffende het lokaal
cultuurbeleid’

Op 18 september 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘ter uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 betreffende het lokaal cultuurbeleid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 oktober 2012.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe uitvoering te geven aan het decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het Lokaal Cultuurbeleid’, in zoverre dat dit decreet de ondersteuning van het cultuurbeleid van de gemeenten regelt door middel van subsidiëring van gemeenten in het Nederlandse taalgebied en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die zich inschrijven in de door dit decreet bepaalde Vlaamse beleidsprioriteiten, door middel van subsidiëring van organisaties met een specifieke opdracht en door middel van subsidiëring van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor afstemming van het cultuuraanbod en de communicatie. Het decreet van 6 juli 2012 regelt daarnaast nog de opdracht van de provincies inzake het streekgerichte bibliotheekbeleid en bepaalt de bevoegdheden van de provincies op het vlak van cultuurbeleid, maar het ontwerp bevat terzake geen uitvoeringsbepalingen.

In het ontwerp wordt voor wat betreft de procedure voor de aanvraag, de toekenning en de verantwoording van de subsidies aan steden en gemeenten, verwezen naar het decreet van 15 juli 2011 ‘houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd’ (hierna: planlastendecreet), en wordt het bepalen van de procedure voor de aanvraag, de toekenning en de verantwoording van de subsidies aan steden en gemeenten die deel uitmaken van een intergemeentelijk samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid gedelegeerd aan de Vlaamse minister bevoegd voor de culturele aangelegenheden (hierna: de minister) (artikel 2).

Voorts wordt de Vlaamse beleidsprioriteit inzake het gemeentelijke cultuurbeleid gespecificeerd, worden nadere regels bepaald met betrekking tot de jaarlijkse subsidie aan gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten voor de uitvoering van dat beleid en worden de infrastructuurvoorwaarden bepaald waaraan een gemeentelijk gemeenschapscentrum moet voldoen (artikelen 3 tot 5), wordt de Vlaamse beleidsprioriteit inzake de openbare bibliotheek gespecificeerd, wordt de betrokken jaarlijkse subsidie aan gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten geregeld (artikelen 7 tot 10), wordt de Vlaamse beleidsprioriteit inzake het cultuurcentrum gespecificeerd en wordt de betrokken subsidie aan gemeenten geregeld (artikelen 11 tot 14).

Wat de in hoofdstuk 4 van het decreet van 6 juli 2012 bedoelde organisaties met een specifieke opdracht betreft, worden regels inzake de reservevorming bepaald en worden verplichtingen opgelegd inzake het beschikken over een website waaraan het “AnySurfer-label” is toegekend, inzake duurzaamheid en ecologisch bewustzijn en inzake het gebruik van de door de Vlaamse Regering vastgelegde standaardlogo’s en de bijhorende tekst (artikelen 15 tot 18).

Aan de minister wordt een delegatie verleend tot het specificeren in deelopdrachten van de opdrachten van een organisatie die de uitbouw van de digitale bibliotheek voor de openbare bibliotheken binnen de Vlaamse Gemeenschap ondersteunt (artikel 19), tot het specificeren in deelopdrachten van de opdrachten van de speciale bibliotheken voor personen met een leesbeperking en voor langdurig zieken en personen die in een rustoord, een rust- en verzorgingstehuis of een ziekenhuis verblijven (artikel 22), en tot het specificeren in deelopdrachten van een steunpunt voor het lokaal cultuurbeleid (artikel 26). Ook worden de desbetreffende subsidies geregeld (artikelen 20, 23 tot 25 en 27), alsmede de jaarlijkse subsidie voor organisaties die als doel hebben het sectorale overleg te ondersteunen (artikelen 28 en 29 van het ontwerp).

Het ontwerp bepaalt voorts de procedure inzake het aanvragen, het toekennen en het verantwoorden van de subsidie voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor afstemming van het cultuuraanbod en de communicatie (artikelen 30 en 31).

Voor de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad bepaalt het ontwerp de voorwaarden waaraan het cultuurbeleidsplan moet voldoen en regelt het nader de voorwaarden om de jaarlijkse enveloppesubsidie voor de uitvoering van het cultuurbeleidsplan te verkrijgen en de procedure daartoe (artikelen 32 tot 35), bepaalt het nader de voorwaarden inzake de gemeentelijke Nederlandstalige openbare bibliotheek en regelt het de procedure voor de aanvraag, de toekenning en de verantwoording van de betrokken subsidie (artikelen 36 tot 43 van het ontwerp). Het ontwerp bepaalt het bedrag van de jaarlijkse enveloppesubsidie die kan worden verleend aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de uitvoering van het convenant dat de Vlaamse Regering krachtens het decreet van 6 juli 2012 kan sluiten met de Vlaamse Gemeenschapscommissie (artikel 44).

Het ontwerp bepaalt ten slotte de bedragen van de jaarlijkse enveloppesubsidie die aan de steden Antwerpen en Gent kan worden toegekend voor het lokale cultuurbeleid en bepaalt de Vlaamse beleidsprioriteit waaraan die steden invulling moeten geven om de subsidie te kunnen verkrijgen (artikelen 45 en 46).

Sommige bepalingen van het te nemen besluit treden in werking op 30 oktober 2012, andere op 1 januari 2013, en nog andere op 1 januari 2014.

3.1. Het ontworpen besluit vindt een uitdrukkelijke rechtsgrond in de artikelen 6, 7, 4° en 5°, 8, 9, 7°, 10, 11, 2° en 3°, 18, tweede lid, 19, 20, 21, tweede en vierde lid, 23, tweede lid, 24, tweede lid, 26, tweede lid, 27, tweede lid, 29, eerste lid, 32, tweede lid, 33, tweede lid, 35, tweede lid, 37, tweede lid, 39, 43, eerste lid, 1° en 2°, en tweede lid, 44, derde lid, 45, vijfde lid, en 49, eerste en tweede lid, van het decreet van 6 juli 2012.

Artikel 2 van het ontwerp kan bovendien worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met de artikelen 5 en 7 tot 11 van het planlastendecreet.

3.2. Voor enige bepalingen van het ontwerp dient aan de rechtsgrond een afzonderlijk onderzoek te worden besteed.

3.2.1. Gevraagd naar de rechtsgrond van artikel 9 van het ontwerp, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De rechtsgrond vinden we in artikel 8 van het decreet. De participatie aan Bibliotheekportalen kan worden gelezen als een beleidsprioriteit: de gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten die hierop aansluiten ontvangen een subsidie.”

Opdat artikel 9 van het ontwerp rechtsgrond zou kunnen vinden in artikel 8 van het decreet van 6 juli 2012, dient in artikel 7 van het ontwerp te worden bepaald dat de participatie aan het interbestuurlijk project Bibliotheekportalen een beleidsprioriteit is in de zin van artikel 5, tweede lid, 2°, van het decreet van 6 juli 2012.

3.2.2. Gevraagd naar de rechtsgrond van artikel 20, tweede lid, van het ontwerp, waardoor wordt ingegrepen op de organisatiestructuur van de betrokken vereniging zonder winstoogmerk, verklaarde de gemachtigde dat die bepaling uit het ontwerp zal worden weggelaten.

3.2.3. Luidens artikel 44 van het ontwerp kan, voor de uitvoering van het convenant, bedoeld in artikel 47 van het decreet van 6 juli 2012, dat de minister met de Vlaamse Gemeenschapscommissie kan sluiten, die instantie aanspraak maken op een jaarlijkse enveloppesubsidie van 2.300.000 euro. Krachtens artikel 47, derde lid, van het decreet van 6 juli 2012 is het evenwel in het genoemde convenant zelf dat het bedrag van de subsidie dient te worden bepaald. Artikel 44 van het ontwerp, dat hiermee in strijd is, dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het ontwerp bevat een aantal delegaties van verordenende bevoegdheid aan de minister. Dergelijke delegaties zijn weliswaar geoorloofd op grond van artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’, doch enkel voor zover de bevoegdheid die aan de minister wordt opgedragen betrekking heeft op detailmaatregelen of op uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige aard. Vraag is of deze delegaties beantwoorden aan dat criterium.

Volgens de gemachtigde kan artikel 2, tweede lid, van het ontwerp worden geschrapt, zodat de erin vervatte delegatie niet hoeft te worden onderzocht.

Wat betreft de in de artikelen 19, 22 en 26 van het ontwerp vervatte delegaties, moet worden vastgesteld dat de bij de artikelen 21, tweede lid, 23, tweede lid, 26, tweede lid, en 32, tweede lid, van het decreet van 7 juli 2006 aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheid geheel wordt doorgeschoven naar de minister, terwijl die bepalingen in zeer algemene termen zijn geformuleerd en betrekking hebben op substantiële aangelegenheden. De in de artikelen 19, 22 en 26 van het ontwerp aan de minister toegestane delegaties zijn derhalve te ruim. Het komt de Vlaamse Regering toe om de in de genoemde decreetsbepalingen bedoelde opdrachten te vertalen in concrete verplichtingen, waarvan de nadere uitwerking dan kan worden overgelaten aan de minister.

5. In de artikelen 4, § 1, 8 en 12, § 1, van het ontwerp wordt telkens beter geschreven “op 31 december 2013” in plaats van “bij de inwerkingtreding van het decreet van 6 juli 2012”.

6. Gevraagd of de in de artikelen 4, § 1, eerste lid, 8, eerste lid, en 12, § 1, eerste lid, van het ontwerp opgenomen bepalingen een overgangsregeling dan wel een blijvende regeling inhouden, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Overeenkomstig artikel 4, § 2, van het Planlastendecreet gelden de bedragen voor een lokale beleidscyclus van zes jaar, maar de Vlaamse Regering kan ze na drie jaar evalueren en bijsturen.”

en

“Gemeenten vanaf 10 000 inwoners die nu al gesubsidieerd zijn krijgen momenteel 50 000 euro (geïndexeerd ongeveer 56 000 euro).

Gemeenten met minder dan 10 000 inwoners die nu al gesubsidieerd zijn krijgen momenteel 25 000 euro (geïndexeerd ongeveer 28 000 euro).

Een aantal gemeenten hebben momenteel om historische redenen een hoger bedrag (geïndexeerd ongeveer 68 000 euro).

Het beleid wenst dat elke gemeente behoudt wat ze nu krijgt voor deze beleidsperiode. Voor een volgende beleidsperiode (na 6 of na 3 jaar, conform het Planlastendecreet) kunnen zowel de Vlaamse beleidsprioriteiten als de subsidiebedragen herzien worden. De bedragen gelden dus beperkt in de tijd.

Voor de gemeenten die nu zouden intekenen is een bedrag voorzien dat rekening houdt met de bedragen die momenteel worden toegekend. Er zal dus niet zoveel verschil in subsidie zijn, maar de gemeenten met een hoger bedrag behouden dit wel.”

Zo de regeling effectief beperkt blijft tot drie of zes jaar (wat best uitdrukkelijk wordt bepaald), kunnen de eruit voortvloeiende verschillen in behandeling vanuit continuïteitsoverwegingen worden verantwoord.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

7. Gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit:

- dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’;
- dient aan het huidige eerste lid van de aanhef (dat het derde lid wordt) een verwijzing te worden toegevoegd naar artikel 20 van het decreet van 6 juli 2012, dient de verwijzing naar de artikelen 41 en 47 ervan te worden weggelaten en kan de rechtsgrond nog worden gespecificeerd zoals aangegeven *sub* 3.1, eerste alinea;

- dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het tweede lid wordt) waarin wordt verwezen naar de artikelen 5 en 7 tot 11 van het decreet van 15 juli 2011 ‘houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd’.

Artikel 1

8. De definities die zijn opgenomen in artikel 1, 1° en 5°, van het ontwerp komen ook reeds voor in artikel 2, 5° en 6°, van het decreet van 6 juli 2012. Nu de definities die zijn opgenomen in dat decreet ook gelden voor zijn uitvoeringsbesluiten, zoals in de inleidende zin van artikel 2 ervan wordt bevestigd, dienen de genoemde definities niet te worden herhaald in het ontwerp.

Zo men in het ontwerp omwille de duidelijkheid toch bepaalde van in het decreet van 6 juli 2012 voorkomende definities wil overnemen, dient de decretale oorsprong ervan te worden aangegeven (“overeenkomstig”) en dienen deze definities letterlijk te worden overgenomen, wat thans niet het geval is met de in artikel 1, 5°, van het ontwerp voorkomende definitie van het begrip “minister”.

Artikel 25

9. In artikel 25, tweede lid, van het ontwerp wordt, ter overeenstemming met artikel 29 van het decreet van 6 juli 2012, beter gewag gemaakt van het sluiten van de overeenkomsten dan van het voeren van onderhandelingen.

Artikel 30

10. In artikel 30, tweede lid, van het ontwerp wordt het procedé van de stilzwijgende beslissing gehanteerd.

Al kan het hanteren van dat procedé niet geheel worden afgekeurd wanneer het, zoals te dezen, in het voordeel is van de betrokkene, zijn er aan het hanteren van het procedé toch diverse nadelen verbonden.

Zo is een dergelijk procedé niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als gewone beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Ook kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang in de mate dat dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gebeurt. Daarenboven ontberen die beslissingen een formele motivering.

Artikel 32

11. In artikel 32, § 1, eerste lid, 1°, van het ontwerp wordt enkel gewag gemaakt van de Vlaamse beleidsprioriteit vermeld in artikel 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 6 juli 2012, terwijl in artikel 40, eerste lid, van dat decreet ook gewag wordt gemaakt van de Vlaamse beleidsprioriteit vermeld in artikel 5, 2° (lees: artikel 5, tweede lid, 2°) ervan.

Volgens de gemachtigde is dit een vergetelheid en moet er worden verwezen naar artikel 5, tweede lid, 1° en 2°, van het decreet van 6 juli 2012.

Artikel 47

12. Luidens artikel 47 van het ontwerp treedt onder meer artikel 2 van het te nemen besluit in werking op 30 oktober 2012. De artikelen 5 en 7 tot 11 van het planlastendecreet, waaraan door dat artikel 2 uitvoering wordt gegeven op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, treden evenwel pas in werking op 1 januari 2014. Aangezien een uitvoeringsbepaling niet vroeger in werking kan treden dan de bepalingen die erdoor worden uitgevoerd, kan artikel 2 van het te nemen besluit niet in werking treden op 30 oktober 2012, en dient het te worden weggelaten uit de lijst van artikelen die op die laatste datum in werking treden.

13. De artikelen 32 en 38 van het te nemen besluit treden in werking op 30 oktober 2012, maar de artikelen waarin hun rechtsgrond is vervat (de artikelen 45 respectievelijk 41 en 44 van het decreet van 6 juli 2012) treden pas in werking op 1 januari 2014. Een bepaling kan evenwel niet eerder in werking treden dan zijn rechtsgrond.

De gemachtigde verklaarde hieromtrent:

“De artikelen 32 en 38 zouden op 30 oktober 2012 in werking moeten treden, omdat ze verwijzen naar de beleidsprioriteiten die ook aan bod moeten komen in het cultuurbeleidsplan of het bibliotheekbeleidsplan van de Brusselse gemeenten.

Als dit juridisch niet mogelijk is, zullen we artikel 32 en 38 op 1 januari 2014 laten ingaan. In dat geval kunnen we de Brusselse gemeenten vragen om rekening te houden met de Vlaamse beleidsprioriteiten, maar dan is dat niet afdwingbaar.”

Het gegeven dat verwezen wordt naar de Vlaamse beleidsprioriteiten bedoeld in artikel 5, tweede lid, 1° en 2°, van het decreet van 6 juli 2012, doet geen probleem rijzen aangezien artikel 40 van dat decreet, waarin ook naar die bepalingen wordt verwezen, in werking treedt op 30 oktober 2012.

Ook de artikelen 32 en 38 dienen geschrapt uit de opsomming van artikelen die op 30 oktober 2012 in werking treden, waardoor ze in werking zullen treden op 1 januari 2014, samen met hun rechtsgrond.

SLOTOPMERKING

14. De gemachtigde verklaarde dat aan hoofdstuk 7, afdeling 1, onderafdeling 1, van het ontwerp nog een artikel dient te worden toegevoegd (dat artikel 36 zou worden), dat gelijkaardig is aan artikel 43 van het ontwerp. Zulk een artikel zou rechtsgrond vinden in artikel 44, derde lid, van het decreet van 6 juli 2012.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS