



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.722/3
van 23 januari 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2012 ter uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 betreffende het lokaal cultuurbeleid’

Op 22 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2012 ter uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 betreffende het lokaal cultuurbeleid’.

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

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 januari 2017.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. De artikelen 20 en 21 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 6 juli 2012 ‘betreffende het Lokaal Cultuurbeleid’ voorzagen, voor hun vervanging bij het decreet van 8 juli 2016 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2016’, in de subsidiëring van een organisatie die als doel had het beleid van de Vlaamse Gemeenschap betreffende de digitale bibliotheek te ondersteunen en uit te voeren, met het oog op de uitbouw van de digitale bibliotheek voor de openbare bibliotheken binnen de Vlaamse Gemeenschap. De artikelen 31 tot 33 van hetzelfde decreet betroffen, voor hun opheffing bij datzelfde decreet, de subsidiëring van een organisatie die als doel had gemeenten te ondersteunen bij de lokale invulling van de Vlaamse beleidsprioriteiten in het raam van de uitbouw van een lokaal cultuurbeleid, onder meer door ondersteuning van de werking van cultuurcentra, openbare bibliotheken, gemeenschapscentra en adviesorganen voor cultuur. Ten gevolge van het decreet van 8 juli 2016 wordt voortaan één enkele organisatie gesubsidieerd die als doel heeft gemeenten te ondersteunen bij de digitale uitdagingen van hun cultuurbeleid, met de klemtoon op openbare bibliotheken, cultuur- en gemeenschapscentra, en met aandacht voor sectoroverschrijdende verbindingen.

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2012 ‘ter uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 betreffende het lokaal cultuurbeleid’ aan te passen aan de hiervoor geschetste gewijzigde decretale context. Daarnaast bevat het ontwerp een bepaling inzake de reservevorming door de organisaties bedoeld in de artikelen 20, 22, 31, 34 en 36 van het decreet van 6 juli 2012.

3.1. Het ontworpen besluit vindt een uitdrukkelijke rechtsgrond in de artikelen 18, tweede lid, 20 en 21, tweede en vijfde lid, van het decreet van 6 juli 2012. Voor het overige kan ervoor 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 artikel 21, derde lid, van het decreet van 6 juli 2012 en met artikel 4 van het decreet van 8 juli 2016, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2.1. In het ontworpen artikel 19, eerste zin, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2012 (artikel 3 van het ontwerp) is erin voorzien dat het bedrag van de subsidie voor de uitvoering van de opdrachten vermeld in artikel 21 van het decreet van 6 juli 2012 wordt bepaald in de overeenkomst die de Vlaamse minister bevoegd voor cultuur (hierna: de minister) sluit met de organisatie vermeld in artikel 20 van hetzelfde decreet, zijnde de organisatie die als doel heeft gemeenten te ondersteunen bij de digitale uitdagingen van hun cultuurbeleid. In de ingeroepen rechtsgrond (artikel 21, tweede lid, eerste zin, van het decreet van 6 juli 2012) is het evenwel de Vlaamse Regering die wordt gemachtigd om het bedrag van de jaarlijkse subsidie bedoeld in het genoemde artikel 20 te bepalen.

Volgens de gemachtigde is het niet de bedoeling dat het subsidiebedrag in onderlinge overeenstemming tussen de betrokken organisatie en de minister wordt bepaald, zoals zou kunnen worden afgeleid uit artikel 3 van het ontwerp, maar is het de minister die dat bedrag bepaalt en wordt slechts een vermelding van dat bedrag opgenomen in de overeenkomst. Het bepalen van het bedrag van een subsidie is evenwel geen aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard die aan de minister zou kunnen worden gedelegeerd. Voor het overige wordt in de ontworpen zin slechts herhaald wat reeds is opgenomen of voortvloeit uit artikel 21, tweede en derde lid, van het decreet van 6 juli 2012, wat omwille van de onder 3.2.2 vermelde redenen overbodig en af te raden is.

Artikel 3 van het ontworpen besluit dient derhalve te worden herbekeken.

3.2.2. In het ontworpen artikel 20, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2012 (artikel 4 van het ontwerp) wordt slechts herhaald of geparafraseerd wat is voorgeschreven bij artikel 14, tweede lid, van het decreet van 6 juli 2012.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

In dit geval is het overnemen van een decretale bepaling des te meer af te raden nu het decreet van 6 juli 2012, zoals de gemachtigde erkent, een interne contradictie bevat: waar in het genoemde artikel 14, tweede lid, wordt bepaald dat het de “administratie” is die het meerjarenplan goedkeurt, wordt die bevoegdheid in artikel 21, vierde lid, in handen gelegd van de minister.

Het komt de decreetgever toe om de vermelde tegenstrijdigheid in het decreet van 6 juli 2012 te verhelpen. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat het aan de Vlaamse Regering zelf toekomt haar werkwijze te regelen¹ en in het raam daarvan eventueel delegaties toe te staan, zodat de goedkeuring van het meerjarenplan in het genoemde decreet aan de Vlaamse Regering dient te worden toevertrouwd, die dan eventueel zelf delegaties kan toestaan. In afwachting daarvan dient, gelet op de hiërarchische band die bestaat tussen een minister en zijn administratie, het decreet van 6 juli 2012 zo te worden geïnterpreteerd dat het de minister is die goedkeuring verleent aan het meerjarenplan², terwijl de administratie die beslissing voorbereidt en verwoordt naar de subsidieaanvrager toe.

3.2.3. In het ontworpen artikel 44/1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2012 (artikel 6 van het ontwerp) wordt bepaald dat de organisatie vermeld in artikel 20 van het decreet van 6 juli 2012 (de organisatie die als doel heeft gemeenten te ondersteunen bij de digitale uitdagingen van hun cultuurbeleid) de rechtsopvolger is van de organisaties die tot 30 juni 2016 werden gesubsidieerd op basis van de artikelen 20 en 31 van dat

¹ Artikel 21, eerste lid, van het bijzonder decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’.

² De gemachtigde verklaart dat er slechts één meerjarenplan bestaat.

decreet zoals van kracht tot 30 juni 2016. In het ontworpen artikel 44/1, tweede lid, van het genoemde besluit wordt dan bepaald hoe de verdeling van de in artikel 20 van het decreet van 6 juli 2012 bedoelde subsidie tussen de laatstgenoemde organisaties en hun “rechtsoptvolger” gebeurt. De gemachtigde verschaft hierbij de volgende toelichting:

“a) De organisatie die wordt vermeld in artikel 20 van het decreet Lokaal Cultuurbeleid van 6 juli 2012, gewijzigd bij het decreet van 8 juli 2016 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2016 is de vzw Cultuurconnect.

De vzw Cultuurconnect is de rechtsoptvolger van twee organisaties: de vzw Bibnet en de vzw LOCUS. Deze vzw's Bibnet en LOCUS zijn opgegaan in de vzw Cultuurconnect per 1 juli 2016 door middel van een ‘inbreng om niet van algemeenheid’.

De juridische band tussen deze drie organisaties is een gegeven dat werd vooropgesteld bij de aanpassing van het decreet Lokaal Cultuurbeleid. Voor een uitgebreide uitleg over het waarom van de fusie en hoe die kadert in een proactieve Vlaamse beleidsvisie ten aanzien van digitalisering en lokale besturen, verwijzen we naar de toelichting bij artikel 3 en 4 in de Memorie van Toelichting bij het Programmadecreet van 8 juli 2016.

b) De organisatie waarnaar wordt verwezen in artikel 11, § 1, van het decreet van 18 december 2015 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2016 is de vzw Cultuurconnect. Deze ingreep was nodig om de uitbetaling aan de rechtsoptvolger te kunnen uitvoeren volgens het voor het jaar 2016 geldende bedrag.

c) We hebben gekozen voor een ‘elastische’ constructie om de overgang van de vzw's Bibnet en LOCUS in de nieuwe vzw Cultuurconnect vorm te geven in de regelgeving. Dit sloot immers aan bij de wijze waarop de vzw Cultuurconnect de taken van de rechtsvoorgangers – zij het geactualiseerd – zou opnemen (zie ook: Memorie van Toelichting bij het Programmadecreet van 8 juli 2016). In het geval van een eerder conventionele vereffening van de bestaande vzw's en vervolgens de opstart van een nieuwe vzw zou het door u geformuleerde voorstel aangewezen zijn: afbakening van de subsidieperiode van de rechtsvoorgangers en start van de subsidieperiode voor de rechtsoptvolger. Maar door de keuze voor een ‘inbreng om niet van algemeenheid’ hebben we bewust gezocht naar een meer organisch-elastische constructie. De vzw Cultuurconnect is opgestart en heeft van rechtswege de oude vzw's overgenomen.

d) Het is belangrijk om te benadrukken dat de vzw Cultuurconnect de rechtsoptvolger is van de vzw's Bibnet en LOCUS. Daarom werden de uitbetaalde voorschotten aan de rechtsvoorgangers gelinkt aan de rechtsoptvolger. Het uitgangspunt voor het jaar 2016 was een jaarsubsidiebedrag van 3.889.000 euro, tijdens het jaar 2016 deels uitgekeerd aan de vzw LOCUS en de vzw Bibnet en de rechtsoptvolger vzw Cultuurconnect.

e) Inderdaad, het ontworpen artikel 44/1, derde lid, vindt rechtsgrond in artikel 21, vijfde lid.

f) Het meerjarenplan is een verdere explicitering van de overeenkomst die wordt gesloten met de gesubsidieerde organisatie. Aangezien de eerste overeenkomst wordt gesloten voor een afwijkende periode (nl. 1 juli 2016 tot en met 31 december 2018, te lezen in het ontworpen artikel 44/1 vierde lid) volgt hieruit dat een aangepast meerjarenplan aangewezen is. Dit maakt ook mogelijk dat vanaf de nieuwe beleidsperiode de nieuwe organisatie Cultuurconnect kan aanknopen met de gangbare beleidsperiodes die

gelden voor de andere vzw's met een bijzondere opdracht voor het lokaal cultuurbeleid. De beleidsperiodes lopen van 2014-2018, 2019-2023 enz.”

Er is evenwel geen rechtsgrond om te bepalen dat de organisatie, vermeld in artikel 20 van het decreet van 6 juli 2012, de rechtsoptvolger is van de organisaties die tot 30 juni 2016 gesubsidieerd werden op grond van de artikelen 20 en 31 van het decreet van 6 juli 2012, zoals van kracht tot 30 juni 2016.³

Het ontworpen artikel 44/1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2012 dient dan ook te vervallen, alsmede telkens de vermelding van de “rechtsoptvolger” in het ontworpen artikel 44/1, tweede lid, eerste zin, van dit besluit.

3.2.4. Luidens het ontworpen artikel 44/1, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2012 (artikel 6 van het ontwerp) wordt het eerste meerjarenplan van de organisatie vermeld in artikel 20 van het decreet van 6 juli 2012 uiterlijk op 1 maart 2017 ingediend en wordt de looptijd van dat meerjarenplan beperkt tot 31 december 2018. De datum waarop het meerjarenplan moet worden ingediend, is bepaald in artikel 14, eerste lid, van het decreet van 6 juli 2012 en de looptijd van het meerjarenplan voor de organisatie bedoeld in artikel 21 van dit decreet is bepaald in artikel 21, vierde lid, ervan. Er is geen delegatie aan de Vlaamse Regering om van deze bepalingen af te wijken. Het ontworpen artikel 44/1, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2016 ontbeert bijgevolg rechtsgrond en dient te worden weggelaten. Een overgangsregeling voor de jaren 2017-2018 op dit vlak moet door de decreetgever worden ingevoerd of hij dient daartoe in een machtiging aan de Vlaamse Regering te voorzien.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het tweede lid van de aanhef dient tevens melding te worden gemaakt van artikel 18, tweede lid, van het decreet van 6 juli 2012, en kan de verwijzing naar artikel 21 van dat decreet nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar het tweede, het derde en het vijfde lid van dit artikel.

5. Er dient een lid aan de aanhef te worden toegevoegd (dat het derde lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 4 van het decreet van 8 juli 2016 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2016’.

Artikel 1

6. Er dient niet te worden bepaald dat de regels “van” (lees: “betreffende”) de reservevorming ter uitvoering van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan,

³ Dat kan feitelijk wel zo zijn (en is het ook), maar de Vlaamse Regering kan niet bepalen dat dit zo moet zijn.

en de controle door het Rekenhof, van toepassing zijn op de in artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2012 vermelde organisaties nu die regels reeds uit zichzelf van toepassing zijn. De derde zin van het ontworpen artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2012 kan derhalve vervallen.

Artikel 7

7. In artikel 7 van het ontwerp schrijve men “heeft uitwerking” in plaats van “treedt in werking”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jan SMETS