



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.338/3
van 12 februari 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over subsidies aan organisaties met een bijzondere opdracht binnen mediabeleid als vermeld in artikel 2 van het Programmadecreet van 16 december 2022 bij de begroting 2023’

Op 11 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel, Jeugd, Media en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over subsidies aan organisaties met een bijzondere opdracht binnen mediabeleid als vermeld in artikel 2 van het Programmadecreet van 16 december 2022 bij de begroting 2023’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 februari 2024.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de nadere regels te bepalen van de werkingssubsidies aan organisaties met een bijzondere opdracht binnen het mediabeleid.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp (artikel 1) bevat een aantal definities.

In hoofdstuk 2 van het ontwerp (artikelen 2 tot 13) wordt de toekenning geregeld van een meerjarige werkingssubsidie aan organisaties met een bijzondere opdracht binnen het mediabeleid. Afdeling 1 van dat hoofdstuk betreft de toekenning van de werkingssubsidie op basis van een meerjarenplan dat het Departement Cultuur, Jeugd en Media (hierna: het departement) goedkeurt (artikelen 2 tot 6). Afdeling 2 voorziet in een verplichting om jaarlijks een actieplan en een begroting in te dienen over de werkingssubsidie (artikel 7). Afdeling 3 bevat de nadere regels over de uitbetaling van de werkingssubsidie (artikel 8). In afdeling 4 wordt de verantwoording, het toezicht en de reservevorming geregeld (artikelen 9 tot 13). Zo moeten de organisaties met een bijzondere opdracht binnen het mediabeleid jaarlijks uiterlijk op 30 april van het jaar dat volgt op het jaar waarvoor een werkingssubsidie is toegekend, een verantwoording indienen bij het departement (artikel 9), waarin de indicatoren zijn opgenomen die toelaten om bij de beleidsevaluatie, vermeld in de artikelen 76/1 en 76/2 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, de subsidie inhoudelijk en financieel te evalueren (artikel 13). Op basis hiervan oefent het departement jaarlijks toezicht uit op de aanwending van de werkingssubsidie (artikel 10). Als niet voldaan is aan de subsidiëeringsvoorwaarden of aan de bepalingen van de samenwerkingsovereenkomst die de Vlaamse Regering desgevallend sluit met de organisatie, kan de werkingssubsidie worden verminderd, teruggevorderd of stopgezet (artikel 11). Ten slotte wordt het gebruik geregeld van de reserves die ten laste van de subsidie zijn aangelegd (artikel 12).

RECHTSGROND

3.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 2, § 5, tweede lid, en § 7, van het programmadecreet van 16 december 2022 ‘bij de begroting 2023’.

3.2.1. De vraag rijst evenwel of dat ook geldt voor artikel 4, § 4, van het ontwerp. Luidens die bepaling bepalen de kredieten die jaarlijks door het Vlaams Parlement worden goedgekeurd, het maximale bedrag van de werkingssubsidie, en kan de Vlaamse minister bevoegd voor media (hierna: de minister) het maximale subsidiebedrag eenzijdig bijstellen wegens beleidswijzigingen of besparingsmaatregelen.

De gemachtigde gaf omtrent die bepaling de volgende toelichting:

“Betreffende de mogelijkheid tot bijstellen van de subsidie: de mogelijkheid wordt voorzien in beide richtingen. Voor de duidelijkheid: in artikel 4, §4 gaat het over de jaarlijkse subsidie die door de minister wordt toegekend, niet over de maximumsubsidie zoals vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst tussen de VG en de organisatie, die nog steeds zal gelden als absoluut plafond. In functie van budgettaire evoluties kunnen besparingen ervoor zorgen dat de subsidie voor een organisatie lager uitvalt dan de subsidie voorzien in het voorgaande jaar. Als er in een later jaar extra budget zou vrijkomen kan de jaarlijkse subsidie weer opgetrokken worden. De bevoegde minister krijgt delegatie om beide bewegingen uit te voeren, maar dus binnen het plafond voorzien in de meerjarenovereenkomst. Aanvullend betreft het in deze het individuele subsidiebedrag aan een organisatie, niet het volledige subsidiebedrag voorzien voor alle organisaties gevat door dit besluit.”

Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

“Gevolgen voor het subsidiebedrag na herschikking van krediet worden hier inderdaad door gevat, bv. als er indexmiddelen worden herverdeeld doorheen het jaar na een overschrijding van de spilindex, of als het beschikbaar budget wordt verhoogd bij een begrotingsopmaak of -aanpassing.”

3.2.2. Luidens artikel 2, § 4, eerste lid, van het programmadecreet van 16 december 2022 bepaalt de Vlaamse Regering de begunstigde en de hoogte van de subsidie die jaarlijks gedurende de beleidsperiode wordt toegekend als werkingssubsidie. Die regeling lijkt te impliceren dat de begunstigde gedurende de beleidsperiode elk jaar hetzelfde bedrag als werkingssubsidie ontvangt. Dat bedrag wordt overeenkomstig het tweede lid van die bepaling geïndexeerd.

Ofschoon die bepaling niet uitsluit dat de minister de bevoegdheid wordt verleend om het bedrag van de meerjarige werkingssubsidie te bepalen, zoals gebeurt in artikel 4, § 3, van het ontwerp, is het hiermee niet bestaanbaar dat de minister vervolgens dat bedrag jaarlijks eenzijdig kan bijstellen overeenkomstig artikel 4, § 4, ervan. Overigens blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het programmadecreet van 16 december 2022 dat met artikel 2 van dat decreet de subsidiëring werd beoogd van organisaties waarmee de Vlaamse Regering “structureel (...) samenwerkt op basis van een beheersovereenkomst” en dat met die werkwijze “er jaren vooruit wordt gepland”.¹ Een dergelijke planning wordt echter onmogelijk gemaakt als de minister elk jaar het bedrag van de werkingssubsidie kan wijzigen.

Bovendien blijkt uit het antwoord van de gemachtigde dat in de ontworpen regeling een onderscheid wordt gemaakt tussen, enerzijds, het door de minister bepaalde bedrag dat gedurende de beleidsperiode wordt toegekend als werkingssubsidie en dat in de samenwerkingsovereenkomst wordt vermeld die de organisatie met de Vlaamse Regering sluit en, anderzijds, het maximale subsidiebedrag dat de minister eenzijdig kan bijstellen wegens beleidswijzigingen of besparingsmaatregelen. Voor dat onderscheid kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 2 van het programmadecreet van 16 december 2022.

¹ *Parl.St.* Vl.Parl. 2022-23, nr. 1466/6, 5.

3.2.3. In advies 74.208/1/V heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, ten aanzien van een gelijkaardige machtiging aan de Vlaamse Regering om het vooropgestelde subsidiebedrag eenzijdig bij te stellen wegens beleidswijzigingen of besparingsmaatregelen opgemerkt dat noch artikel 34, § 1, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, noch machtigingen aan de Vlaamse Regering om onder meer de toekenning van de subsidie en de uitbetaling ervan nader te regelen, rechtsgrond bieden voor een dergelijke regeling, die immers niet de toekenning van de subsidie, of de uitbetaling ervan, betreft maar de bijstelling van een reeds toegekend subsidiebedrag.² Hetzelfde geldt voor de thans voorliggende regeling.

3.2.4. Bijgevolg kan de ontworpen regeling slechts doorgang vinden nadat de Vlaamse Regering in het programmadecreet van 16 december 2022 zelf, veeleer dan de minister in artikel 4, § 4, van het ontwerp, wordt gemachtigd om het vooropgestelde subsidiebedrag eenzijdig bij te stellen, naar het voorbeeld van artikel 8, § 3, van het decreet van 23 juni 2023 ‘tot structurele subsidiëring van kernorganisaties om de digitale transformatie van de cultuursector aan te sturen’ en artikel 6 van het decreet van 23 juni 2023 ‘over het gecoördineerd Vlaams vrijwilligersbeleid’.³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

4. Luidens artikel 4, § 2, 2°, van het ontwerp formuleert het departement een advies aan de minister dat een gemotiveerd voorstel over de hoogte van het subsidiebedrag bevat. Overeenkomstig paragraaf 3 van die bepaling beslist de minister uiterlijk op 15 oktober van het jaar dat de beleidsperiode voorafgaat over de toekenning van de meerjarige werkingssubsidie. Die beslissing impliceert dat de minister de hoogte van de subsidie bepaalt die gedurende de beleidsperiode jaarlijks als werkingssubsidie wordt toegekend.

Het ontwerp bepaalt evenwel niet aan de hand van welke criteria de hoogte van de subsidie wordt bepaald. Hieromtrent om toelichting gevraagd antwoordde de gemachtigde:

“De vaststelling van de hoogte van de subsidie komt voort uit de ingediende meerjarenplannen, zoals bepaald in artikel 2, §4 van het programmadecreet van 16 december 2022 bij de begroting 2023, waarbij ook rekening moet gehouden worden met de beschikbare kredieten.”

De criteria aan de hand waarvan de hoogte van de subsidie wordt bepaald die gedurende een beleidsperiode jaarlijks als werkingssubsidie wordt toegekend, zouden in de ontworpen regeling beter tot uiting moeten komen. Zo vloeit uit artikel 2, § 4, van het programmadecreet van 16 december 2022 voort dat de Vlaamse Regering de hoogte van de

² Adv.RvS 74.208/1/V van 30 augustus 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2023 ‘tot uitvoering van het decreet van 10 maart 2023 over de subsidiëring van het sociaal-cultureel volwassenenwerk’, opmerkingen 3.3.3 en 3.3.4.

³ Zie ook artikel 9 van het ontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van het decreet van 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid, het decreet van 10 maart 2023 over de subsidiëring van het sociaal-cultureel volwassenenwerk en het decreet van 23 juni 2023 tot structurele subsidiëring van kernorganisaties om de digitale transformatie van de cultuursector aan te sturen en tot opheffing van het Participatiedecreet van 18 januari 2008’, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2005/1.

subsidie bepaalt “op basis van de meerjarenplannen van de aanvragers voor de subsidies”, wat uit de ontworpen regeling inderdaad blijkt, maar ook “op basis van de beschikbare informatie over de werking van de aanvragers in de voorbije beleidsperiode”. Uit de ontworpen regeling blijkt nergens hoe met dit criterium rekening wordt gehouden bij het bepalen van het bedrag van de subsidie. Ook rijst de vraag of alle initiatieven van de organisatie die voor subsidiering worden voorgesteld in het meerjarenplan van een aanvrager worden gesubsidieerd en dus mede de hoogte van de subsidie bepalen. Ten slotte blijkt uit artikel 2, §§ 2 en 3, van het ontwerp niet dat bij het bepalen van de hoogte van de subsidie rekening moet worden gehouden met de beschikbare kredieten.

Artikel 11

5. Luidens artikel 11 van het ontwerp kan de werkingssubsidie worden verminderd, teruggevorderd of stopgezet als het departement vaststelt dat niet is voldaan aan de subsidiëeringsvoorwaarden of aan bepalingen in de met de Vlaamse Regering gesloten samenwerkingsovereenkomst.

Door het gebruik van het woord “kan” voorziet de ontworpen bepaling slechts in het facultatieve karakter van de terugvordering of vermindering. Doordat in de ontworpen regeling ook gewag wordt gemaakt van de vermindering van de werkingssubsidies, kan die zo worden begrepen dat een deel van de subsidies, ondanks het niet naleven van de subsidievoorwaarden, mag worden behouden.

Artikel 13, eerste lid, 1° en 2°, van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’, voorziet evenwel in een verplichte terugbetaling van subsidies zo de subsidievoorwaarden niet worden nageleefd of de subsidie niet wordt aangewend voor de doeleinden waarvoor zij werd verleend.

Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“We begrijpen dat de gekozen formulering te voorwaardelijk kan overkomen. Het is wel degelijk de bedoeling om de Algemene Bepalingenwet te volgen; om verwarring te vermijden stellen we voor om artikel 11 van het ontwerp van besluit te schrappen.”

Hiermee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE