



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.703/3

van 9 juli 2024

over

een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige
Gemeenschap ‘zur Abänderung des Erlasses der Regierung vom
22. Mai 2014 zur Ausführung des Dekrets vom
18. November 2013 zur Förderung von Kultur in der
Deutschsprachigen Gemeinschaft’

Op 11 juni 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Cultuur en Sport, Werkgelegenheid en Media verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Abänderung des Erlasses der Regierung vom 22. Mai 2014 zur Ausführung des Dekrets vom 18. November 2013 zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 juli 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 Regering van de Duitstalige Gemeenschap strekt tot wijziging van het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 22 mei 2014 ‘zur Ausführung des Dekrets vom 18. November 2013 zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft’.

Zo wordt de regeling gewijzigd van de bewijsstukken die in aanmerking komen voor de subsidiëring van cultuurprojecten, beurzen voor kustenaars en literatuurpublicaties (artikel 1 van het ontwerp), wordt de mogelijkheid uitgebreid voor geclassificeerde amateurkunstverenigingen die actief zijn in de kunstdiscipline muziek om zelf als organisator op te treden van een optreden waarvoor ze subsidies kunnen krijgen (artikel 2), en wordt voor geclassificeerde amateurkunstverenigingen die actief zijn in de kunstdiscipline theater, de beperking geschrapt dat ze hoogstens eenmaal per jaar zelf als organisator mogen optreden (artikel 3). Voorts wordt de ondersteuning van de koepelorganisatie voor muziek geregeld, dit ter aanpassing van het voormelde besluit aan de wijzigingen aan het decreet van 18 november 2013 ‘zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft’ door het decreet van 16 oktober 2023 ‘zur Abänderung des Dekrets vom 18. November 2013 zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft’ (artikelen 4 tot 8). Ten slotte wordt het aantal vergaderingen van de kunstcommissie die de Regering van de Duitstalige Gemeenschap (hierna: de regering) adviseert bij kunstaankopen en voorstellen van kunstaankopen uitwerkt, verhoogd van twee naar drie per jaar (artikel 9).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2024, met uitzondering van artikel 9 ervan, dat uitwerking heeft met ingang van 1 september 2023 (artikel 10).

RECHTSGROND

3.1. Voor artikel 1 van het ontwerp kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering,¹ gelezen in samenhang met artikel 21, tweede lid, van het decreet van 18 november 2013. Luidens die bepaling worden de voor de ondersteuning noodzakelijke documenten, waartoe een overzicht van de subsidiabele uitgaven en de daarbij horende bewijzen behoren, binnen drie maanden na het einde van het project of van de culturele

¹ Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat van overeenkomstige toepassing is op de Duitstalige Gemeenschap krachtens artikel 7 van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’.

activiteiten bij de regering ingediend. De regering mag op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid nader regelen aan de hand van welke bewijsstukken dat moet gebeuren.

3.2. Voor de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, die strekken tot wijziging van de artikelen 17 en 24 van het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 22 mei 2014, kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, gelezen in samenhang met, respectievelijk, artikel 52, § 1, en artikel 64, § 1, van het decreet van 18 november 2013. Om de in de adviezen 60.290/3² en 66.929/3³ vermelde redenen wordt, om discussie uit te sluiten, evenwel het best een meer uitdrukkelijke rechtsgrond gecreëerd voor die bepalingen.

3.3. Artikel 5 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 76, derde lid, van het decreet van 18 november 2013. In die bepaling wordt de regering gemachtigd om de vorm van het uitvoeringsconcept dat bij de aanvraag van de koepelorganisatie voor muziek moet worden gevoegd vast te stellen, evenals de procedure voor de indiening van het concept en de andere in te dienen stukken.

3.4. Artikel 6 van het ontwerp vindt volgens de gemachtigde eveneens rechtsgrond in het voormelde artikel 76, derde lid, van het decreet van 18 november 2013. De ontworpen bepalingen betreffen evenwel niet de aanvraag voor de subsidie aan de koepelorganisatie voor muziek maar de procedure voor het behandelen van de aanvraag en de beslissing van de regering. Hiervoor kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, gelezen in samenhang met artikel 77, eerste lid, van het decreet van 18 november 2013.

3.5. Voor artikel 7 van het ontwerp, waarin de inhoud van het beheerscontract wordt geregeld, kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, gelezen in samenhang met artikel 78 van het decreet van 18 november 2013. Luidens die bepaling sluit de regering, indien ze de ondersteuning toezegt, met de koepelorganisatie voor de duur van de ondersteuningsperiode een beheerscontract waarin de concretisering van het uitvoeringsconcept wordt geregeld.

3.6. Artikel 8 van het ontwerp vindt volgens de gemachtigde eveneens rechtsgrond in het voormelde artikel 76, derde lid, van het decreet van 18 november 2013. Het ontworpen artikel 26.3 van het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 22 mei 2014 betreft evenwel niet de aanvraag voor de subsidie aan de koepelorganisatie voor muziek maar de stukken die de koepelorganisatie voor muziek jaarlijks moet indienen en de controle die het departement van de Duitstalige Gemeenschap bevoegd voor cultuur (hierna: het departement) uitoefent.

² Adv.RvS 60.290/3 van 22 november 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 8 december 2016 ‘zur Abänderung des Erlasses der Regierung vom 22. Mai 2014 zur Ausführung des Dekrets vom 18. November 2013 zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft’, opmerking 3.2.3.

³ Adv.RvS 66.929/3 van 20 februari 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 11 juni 2020 ‘zur Abänderung des Erlasses der Regierung vom 22. Mai 2014 zur Ausführung des Dekrets vom 18. November 2013 zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft’, opmerking 3.9.

Voor die bepaling kan in beginsel worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, gelezen in samenhang met de artikelen 74, 7° en 8°, 75, 77, eerste lid, 78 en 91 van het decreet van 18 november 2013.

Het voorgaande gaat echter niet op voor het ontworpen artikel 26.3, § 1, eerste lid, 3° en 4°, naar luid waarvan de koepelorganisatie voor muziek elk jaar de lijst indient van het personeel dat in het voorgaande jaar bij de organisatie was aangesteld, waaruit de taken van de personeelsleden en de arbeidsregeling van de personeelsleden, uitgedrukt in voltijdse equivalenten, kunnen worden afgeleid, evenals de individuele loonrekeningen van alle aangestelde personeelsleden. De individuele loonrekeningen bevatten persoonsgegevens en voor zover de in te dienen lijst de individuele personeelsleden vermeldt, hetgeen niet uit de ontworpen regeling kan worden afgeleid, is dat ook voor die lijst het geval. Het decreet van 18 november 2013 bevat evenwel geen machtiging hiertoe. De ontworpen bepalingen kunnen ook niet worden beschouwd als een intrinsiek gevolg van de regeling van de ondersteuning van een koepelorganisatie voor muziek waarin het decreet van 18 november 2013 voorziet. Weliswaar blijkt uit artikel 75, eerste lid, 2°, van dat decreet dat het uitvoeringsconcept dat bij de aanvraag moet worden gevoegd, onder meer een beschrijving bevat van de middelen op het gebied van personeel die noodzakelijk zijn om het uitvoeringsconcept tijdens de ondersteuningsperiode uit te voeren, en dient overeenkomstig artikel 77, tweede lid, van hetzelfde decreet de ondersteuning als subsidiëring voor een stabiele kern van personeelsleden. Er mag dan ook in een controlemechanisme worden voorzien om na te gaan dat de toegekende middelen worden aangewend voor de betaling van de nodige personeelsleden. Hieruit kan evenwel niet worden afgeleid dat ook de namen van de betrokkenen en hun individuele loonrekeningen moeten worden bezorgd. Het ontworpen artikel 26.3, § 1, eerste lid, 3° en 4°, van het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 22 mei 2014 moet dan ook op dergelijke wijze worden herzien dat de door de koepelorganisatie voor muziek in te dienen stukken enkel betrekking hebben op de geaggregeerde personeelsgegevens (aantal personeelsleden, aantal voltijds equivalenten, taken), maar niet op de persoonsgegevens van de betrokken personeelsleden. Voor een dergelijke regeling zou dan wel een beroep kunnen worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, gelezen in samenhang met de voormelde artikelen 75, eerste lid, 2°, en 77, tweede lid, van het decreet van 18 november 2013.

Sowieso is het raadzaam om in het decreet van 18 november 2013 in een uitdrukkelijke rechtsgrond te voorzien voor de in het ontworpen artikel 26.3 vervatte regeling.

3.7. Voor artikel 9 van het ontwerp kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, gelezen in samenhang met artikel 89.4, eerste lid, van het decreet van 18 november 2013.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp heeft betrekking op een aangelegenheid die binnen het toepassingsgebied valt van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’. In artikel 5 van het decreet van 18 november 2013 wordt overigens bepaald dat “instellingen die overeenkomstig dit decreet een jaarlijkse forfaitaire ondersteuning ontvangen, tegelijk [worden] beschouwd als instellingen die door de Duitstalige Gemeenschap overeenkomstig de cultuurpactwet zijn erkend”.

Artikel 6 van de wet van 16 juli 1973 bepaalt:

“Elke overheid moet alle erkende representatieve verenigingen en alle ideologische en filosofische strekkingen betrekken bij de voorbereiding en de uitvoering van het cultuurbeleid.

Met dit doel zullen zij een beroep doen op passende bestaande of op te richten organen en structuren, met het oog op inspraak of advies.”

Uit die bepaling volgt dat elke overheid ertoe gehouden is om bij de voorbereiding van haar cultuurbeleid alle erkende representatieve verenigingen en alle ideologische en filosofische strekkingen te betrekken, en om, indien nodig, daartoe organen *ad hoc* op te richten.

Daarbij komt, zoals de afdeling Wetgeving reeds vaak opgemerkt heeft, dat uit diezelfde bepalingen volgt dat de adviesinstanties die op het stuk van de culturele aangelegenheden opgericht zijn, geacht moeten worden een verplicht uit te oefenen bevoegdheid te hebben om een advies uit te brengen.

Gevraagd of in het licht hiervan over het ontwerp een advies werd gevraagd aan een orgaan waarvan de samenstelling beantwoordt aan de vereisten van de wet van 16 juli 1973, antwoordde de gemachtigde:

“Wir sind uns des Kulturpaktes und auch der Notwendigkeit der Einbeziehung der entsprechenden Stakeholder bewusst. Die Erarbeitung des Erlassentwurfes wurde in intensiven Verhandlungen und Austausch mit dem Dachverband für Musik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft (Föderkam) vorbereitet.”

Nog los van het gegeven dat de onderhandelingen met de koepelorganisatie voor muziek niet volstaan opdat er gewag zou kunnen worden gemaakt van het betrekken van alle ideologische en filosofische strekkingen bij de voorbereiding van het ontwerp, vermits uit artikel 74, 2°, van het decreet van 18 november 2013 enkel voortvloeit dat die organisatie uit verenigingen bestaat die uit ten minste acht gemeenten van het Duitse taalgebied stammen, moet worden vastgesteld dat, gelet op de taken van de koepelorganisatie vermeld in artikel 73 van het decreet van 18 november 2013 het overleg met de koepelorganisatie enkel betrekking heeft op de bepalingen van het ontwerp die de kunstdiscipline muziek en de koepelorganisatie zelf betreffen. Voor de overige bepalingen van het ontwerp, namelijk de artikelen 1, 3 en 9, gaat het argument van de gemachtigde niet op en is sowieso het advies niet ingewonnen van een orgaan waarvan de samenstelling beantwoordt aan de vereisten van de wet van 16 juli 1973.

5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Het derde lid van de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt.

Artikelen 7 en 8

7. Luidens het ontworpen artikel 26.2 van het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 22 mei 2014 bevat het beheerscontract genoemd in artikel 78 van het decreet van 18 november 2013 het bedrag van de jaarlijkse forfaitaire subsidie (1°) en de voor de ondersteuningsperiode overeengekomen doeleinden (2°). Uit het ontworpen artikel 26.3, § 1, tweede lid, van hetzelfde besluit vloeit voort dat in het beheerscontract ook kan worden vastgelegd dat nog andere stukken dan die vermeld in het eerste lid van die paragraaf jaarlijks moeten worden ingediend.

In advies 74.055/1/V heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt omtrent wat artikel 78 van het decreet van 18 november 2013 is geworden, dat in het beheerscontract met de koepelorganisatie voorziet:

“In het beheerscontract waarin het voorontwerp voorziet kunnen echter geen bijkomende subsidievoorwaarden worden opgenomen of bijkomende voorwaarden inzake het toezicht. Het beheerscontract kan enkel de concretisering inhouden van de voorwaarden die bij het aan te nemen decreet zijn bepaald.

Gevraagd of het beheerscontract waarin het voorontwerp voorziet hieraan voldoet, antwoordde de gemachtigde het volgende:

‘Ja, die Dachorganisation wird Aktivitäten in der gesamten Deutschsprachigen Gemeinschaft anbieten. Ein Geschäftsführungsvertrag wird zurzeit vorbereitet. Grundlage des Geschäftsführungsvertrages werden die dekretalen Vorgaben des Kulturförderdekrets sein. Inhalt des Geschäftsführungsvertrages sind unter anderem Ziele des Dachverbandes, Aktivitäten, Personalkader sowie pro Jahr der Gültigkeit des GFV eine strukturelle Fördersumme festgelegt nach Aktivitäten.’

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

Er dient over gewaakt te worden dat het beheerscontract enkel de concretisering inhoudt van voorwaarden die bij decreet zijn bepaald.”⁵

Hetzelfde geldt voor de thans voorliggende regeling.

In zoverre uit de ontworpen regeling voortvloeit dat het beheerscontract het bedrag van de jaarlijkse forfaitaire subsidie en de overeengekomen doeleinden bevat, kan in beginsel worden aangenomen dat het niet om bijkomende subsidievoorwaarden of bijkomende voorwaarden inzake het toezicht gaat. Uit artikel 75, eerste lid, 1°, van het decreet van 18 november 2013 vloeit immers voort dat de doeleinden in kwestie moeten worden vermeld in het uitvoeringsconcept dat bij de aanvraag moet worden gevoegd. Voor zover de in het beheerscontract vermelde doeleinden overeenstemmen met degene die in het uitvoeringsconcept worden vermeld, gaat het niet om een bijkomende subsidievoorwaarde of een bijkomende voorwaarde inzake het toezicht. Voorts vloeit uit de artikelen 77, eerste lid, en 78 van het decreet van 18 november 2013 voort dat de regering eerst de forfaitaire ondersteuning voor de koepelorganisatie toekent, waarna ze met die organisatie een beheerscontract sluit. Het in het beheerscontract vermelde bedrag van de jaarlijkse forfaitaire subsidie is derhalve een herneming van hetgeen uit de eerdere toekenningsbeslissing van de regering voortvloeit.

Het voorgaande geldt ook voor de vaststelling van andere stukken dan die vermeld in het ontworpen artikel 26.3, § 1, eerste lid, voor zover die stukken verband houden met de vereisten die uit het decreet van 18 november 2013 en het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 22 mei 2014 voortvloeien.

Onder dat voorbehoud kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

Artikel 10

8.1. Blijkens artikel 10 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2024, met uitzondering van artikel 9 ervan, dat uitwerking heeft met ingang van 1 september 2023.

8.2. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

⁵ Adv.RvS 74.055/1/V van 9 augustus 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 oktober 2023, *Parl.St.* D.Parl. 2022-23, nr. 287/1, 13-14, opmerking 7.

8.3. Gevraagd om een verantwoording voor de terugwerkende kracht in het licht van het voorgaande, antwoordde de gemachtigde:

“Die Bestimmung zum Inkrafttreten wird entsprechend der Bemerkung vom Staatsrat angepasst.”

8.4. In zoverre uit artikel 1 van het ontwerp voortvloeit dat voor beurzen niet langer uiterlijk op 30 juni van het daaropvolgende kalenderjaar een afschrift moet worden ingediend van de mededeling, aan de Federale Overheidsdienst Financiën, van de daarmee overeenstemmende honoraria, gaat het om een voordeel dat met terugwerkende kracht kan worden toegekend. Hetzelfde geldt voor artikel 2, vermits het aantal optredens wordt verhoogd dat een vereniging zelf mag organiseren, voor artikel 3, vermits de beperking wordt geschrapt dat geclassificeerde amateurkunstverenigingen die actief zijn in de kunstdiscipline theater hoogstens eenmaal per jaar zelf als organisator mogen optreden en voor artikel 5 van het ontwerp, vermits de verplichting wordt geschrapt dat de ondersteuningsaanvraag de individuele loonrekeningen van alle aangestelde personeelsleden en een persmap met programmaboekjes, brochures, krantenartikelen, mediaberichten, flyer en posters over de culturele activiteiten die hebben plaatsgevonden tijdens de drie kalenderjaren die aan de aanvraag voorafgaan, moet bevatten.

Artikel 6 van het ontwerp bevat procedurele bepalingen die in beginsel niet met terugwerkende kracht kunnen worden opgelegd, aangezien ze berusten op feitelijke handelingen en gebeurtenissen waarvoor de fictie van de terugwerkende kracht niet werkzaam is. Als het de bedoeling zou zijn het ontworpen artikel 26.1 van het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 22 mei 2014 toe te passen op een lopende aanvraag, zou in dit geval de terugwerkende kracht echter kunnen worden aanvaard voor zover het departement nog voor 31 augustus 2024 het in die bepaling vermelde verslag kan opstellen.

In zoverre artikel 7 van het ontwerp de inhoud van het beheerscontract regelt, kan het niet met terugwerkende kracht worden toegepast op een reeds gesloten overeenkomst. Voor zover het de bedoeling zou zijn die bepaling toe te passen op een nog te sluiten beheerscontract, is de terugwerkende kracht overbodig.

In zoverre uit artikel 8 van het ontwerp zou voortvloeien dat een koepelorganisatie op 30 juni 2024 de in het ontworpen artikel 26.3, § 1, eerste lid, van het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 22 mei 2014 vermelde stukken had moeten indienen, gaat het om een verplichting die niet met terugwerkende kracht kan worden opgelegd.

In zoverre artikel 9 de verplichting inhoudt voor de kunstcommissie om drie maal per jaar te vergaderen (in plaats van twee maal), kan de terugwerkende kracht tot 1 september 2023 enkel worden aanvaard voor zover het om een regularisatie gaat van een reeds bestaande praktijk. Voor 2024 daarentegen beschikt de kunstcommissie nog over voldoende tijd om aan dit vereiste te voldoen.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de artikelen 7 en 8 van het ontwerp, en eventueel artikel 6 ervan, moeten worden uitgezonderd van de terugwerkende kracht die aan het te nemen besluit wordt gegeven, en dat desgevallend wat artikel 9 betreft de terugwerkende kracht moet worden beperkt tot 1 januari 2024.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE