



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.357/3
van 21 november 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 tot uitvoering van het Kunstendecreet van 23 april 2021 en het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2022 tot uitvoering van het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021, wat betreft de reservevorming’

Op 22 oktober 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen 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 16 juli 2021 tot uitvoering van het Kunstendecreet van 23 april 2021 en het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2022 tot uitvoering van het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021, wat betreft de reservevorming’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 november 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 november 2025.

*

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 tot wijziging van bepalingen die de reservevorming regelen in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 ‘tot uitvoering van het Kunstendecreet van 23 april 2021’ (artikelen 1 tot 3 van het ontwerp) en in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2022 ‘tot uitvoering van het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021’ (artikel 4).

In het ontworpen artikel 76/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 (artikel 1) en in het ontworpen artikel 62 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2022 (artikel 4) wordt bepaald dat de administratie bij het jaarlijkse toezicht de reserves vaststelt die met subsidies (lees: werkingssubsidies) zijn aangelegd, dat die reserves de percentages respecteren vermeld in artikel 72, § 1, eerste en tweede lid, van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, en dat onder bepaalde voorwaarden binnen de aldus aangelegde reserves een bestemd fonds voor een sociaal passief kan worden aangelegd, dat na goedkeuring van de administratie kan worden overgedragen naar de volgende beleidsperiode. Voorts wordt de indiening en de goedkeuring geregeld van een gemotiveerd bestedingsplan voor dit sociaal passief wanneer een organisatie na afloop van een beleidsperiode geen werkingssubsidie meer ontvangt. Het niet-goedgekeurde bedrag van het sociaal passief wordt teruggestort aan de Vlaamse Gemeenschap.

In het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 worden tevens de artikelen 78 en 79 opgeheven (artikel 2) en wordt in artikel 81 een verwijzing geactualiseerd (artikel 3).

RECHTSGROND

3. De artikelen 1 tot 3 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 54, tweede lid, van het Kunstendecreet van 23 april 2021. Luidens het eerste lid van dat artikel kan een organisatie waaraan een werkingssubsidie is toegekend, een reserve aanleggen. In het tweede lid wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de regels vast te stellen voor de reservevorming. Daarbij kan de regering afwijken van de regels voor de reservevorming, vermeld in artikel 72 van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019.

Artikel 4 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 40, tweede lid, van het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de regels vaststelt voor de reservevorming.

De Vlaamse Regering wordt ook in artikel 75, vijfde lid, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 gemachtigd om de regels vast te stellen voor de reservevorming en de procedure voor de ex-ante- en ex-postcontrole op de aanwending van de subsidies, waarbij ze ook regels kan bepalen om belangenvermenging tegen te gaan bij de aanwending of toekenning van subsidies. Vermits voor alle bepalingen van het ontwerp er een uitdrukkelijke specifieke rechtsgrond is, moet echter geen rechtsgrond worden gezocht in het voormelde artikel 75, vijfde lid.¹ Het is dan ook terecht dat die bepaling niet wordt vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In de rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef moet ook het advies van de Sectorraad Kunsten en Erfgoed van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media van 8 september 2025 worden vermeld.

Artikel 1

5.1. In het ontworpen artikel 76/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 wordt in sommige gevallen gewag gemaakt van een “subsidie” of “subsidies” (ontworpen artikel 76/1, § 1, eerste en tweede lid, en § 2, eerste lid), terwijl elders in die bepaling het woord “werkingssubsidie” wordt gebruikt (ontworpen artikel 76/1, § 3), zoals ook het geval is in artikel 54 van het Kunstendecreet van 23 april 2021, dat rechtsgrond biedt aan artikel 1 van het ontwerp.

Gevraagd om in het licht hiervan het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te verduidelijken, bevestigde de gemachtigde dat het woord “subsidie” (of “subsidies”) in het ontworpen artikel 76/1 enkel verwijst naar werkingssubsidies verleend in uitvoering van het Kunstendecreet van 23 april 2021. Hij voegde hier aan toe dat de definities van het Kunstendecreet van 23 april 2021 doorwerken naar de uitvoeringsbesluiten ervan, zodat de term “subsidie” in het ontwerp niet verder zou moet worden gedefinieerd.

Luidens artikel 3, eerste lid, 17°, van het Kunstendecreet van 23 april 2021 moet in dat decreet onder “subsidie” worden verstaan “een subsidie als vermeld in artikel 2, 34°, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019”. In die bepaling wordt het begrip “subsidie” als volgt gedefinieerd:

“subsidie: elke vorm van financiële ondersteuning, ongeacht de benaming en vorm ervan, en met inbegrip van de voorschotten die zonder interest teruggevorderd kunnen worden, die als kapitaal- of inkomensoverdracht wordt verstrekt door een entiteit die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoort, voor een activiteit die het algemeen belang dient, met uitsluiting van de prijzen, giften en dotaties, alsook van de kapitaal- of

¹ Zie adv.RvS 69.489/3 van 1 juli 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021, opmerkingen 3.4.1 en 3.4.2.

inkomensoverdrachten die de tegenprestatie uitmaken van een werk of goed dat, of een levering of dienst die een derde aan die overheid heeft verstrekt;”.

Hieruit kan niet worden afgeleid dat met de woorden “subsidie” en “subsidies” in het ontworpen artikel 76/1, eerste en tweede lid, en § 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 enkel werkingssubsidies worden bedoeld. Teneinde het toepassingsgebied van het ontworpen artikel 76/1 te verduidelijken en het woordgebruik in die bepaling te uniformiseren,² schrijve men “werkingssubsidies” en “werkingssubsidie” (in plaats van “subsidies” en “subsidie”).

5.2. In het ontworpen artikel 76/1, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 kan beter worden verwezen naar artikel 15 van het Kunstendecreet van 23 april 2021 (in plaats van naar artikel 4, tweede lid, van het voormelde besluit), zoals ook gebeurt in artikel 26 van dat besluit.

5.3. In het ontworpen artikel 76/1, § 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 wordt gewag gemaakt van “een bestemd fonds voor een sociaal passief”. De gemachtigde gaf dienaangaande de volgende toelichting:

“Hiermee wordt bedoeld een bestemd fonds zoals omschreven in de minimumindeling van een algemeen rekeningenstelsel (MAR) voor verenigingen en stichtingen onder rubriek 13, meer bepaald rubriek 131 ‘fondsen voor een sociaal passief’. Een bestemd fonds is een deel van het eigen vermogen van een organisatie (zoals een vzw of stichting) dat wordt afgezonderd voor een specifiek, door de organisatie zelf of door een externe partij (zoals een subsidieverstrekker) bepaald doel. Dit gebeurt vaak met een deel van de winst of het positieve resultaat, en het fonds mag dan alleen voor dat ene doel worden gebruikt, in tegenstelling tot vrij besteedbare reserves.”

Bijlage 3 van het koninklijk besluit van 21 oktober 2018 ‘tot uitvoering van de artikelen III.82 tot en met III.95 van het Wetboek van economisch recht’ voorziet onder meer in de volgende minimumindeling voor het algemeen rekeningenstelsel van verenigingen en stichtingen :

“13. Bestemde fondsen en andere reserves

130 Fondsen bestemd voor investeringen

131 Fondsen bestemd voor sociaal passief

132 Belastingvrije reserves

139 Andere bestemde fondsen en andere reserves.”

Uit artikel 10, § 4, van het Kunstendecreet van 23 april 2021 vloeit evenwel voort dat de kunstenorganisatie die een werkingssubsidie aanvraagt niet alleen de vorm van een vereniging of een stichting kan aannemen, maar ook die van “een autonoom gemeentebedrijf of een coöperatieve vennootschap met een erkenning als sociale onderneming, die het doel om rechtstreekse vermogensvoordelen uit te keren of te bezorgen aan haar vennoten statutair uitsluit”. Op hen is bijlage 3 van het koninklijk besluit van 21 oktober 2018 niet van toepassing. Vermits voor de kunstenorganisaties die geen vereniging of stichting zijn, het niet geheel duidelijk is wat

² Overigens wordt ook in de overige bepalingen van de onderafdeling waarin het ontworpen artikel 76/1 wordt gevoegd, gewag gemaakt van “werkingssubsidies”.

wordt bedoeld met “een bestemd fonds voor een sociaal passief”, strekt het tot aanbeveling een definitie van dat begrip in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 op te nemen.

Artikel 2

6. Artikel 2 van het ontwerp strekt tot opheffing van de artikelen 78 en 79 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021. In die artikelen wordt thans het bestedingsplan geregeld die een organisatie moet indienen die na afloop van de beleidsperiode geen werkingssubsidie meer ontvangt, en waarin de besteding wordt toegelicht van de volledige met subsidies aangelegde reserve gedurende de periode van twee jaar die volgt op de beleidsperiode. De opheffing ervan valt allicht te verklaren door het gegeven dat in het ontworpen artikel 76/1, § 3, van hetzelfde besluit (artikel 1 van het ontwerp) in de mogelijkheid wordt voorzien voor een organisatie die na afloop van een beleidsperiode geen werkingssubsidie meer ontvangt, om een gemotiveerd bestedingsplan ter goedkeuring in te dienen om haar toe te laten het sociaal passief te besteden aan haar arbeidsrechtelijke verplichtingen.

Uit het ontworpen artikel 76/1, § 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 kan evenwel worden opgemaakt dat het bestemd fonds voor een sociaal passief mogelijkwerwijs slechts een deel uitmaakt van de reserves die een organisatie kan aanleggen.³ Gevraagd of in het licht hiervan er geen regels moeten worden bepaald voor de besteding van het deel van de reserve dat niet voor een bestemd fonds voor een sociaal passief wordt gebruikt, antwoordde de gemachtigde:

“Het ontworpen artikel 76/1, § 3, heeft inderdaad uitsluitend betrekking op de besteding van het bestemd fonds voor een sociaal passief. De overige reserves blijven onderworpen aan de regels rond toezicht, zoals vermeld in het Kunstendecreet, de algemene regels van de algemene bepalingenwet, de VCO en het BVCO.”

Dit houdt in dat de andere reserves dan deze bestemd voor een sociaal passief overeenkomstig artikel 72, §§ 2 en 3, van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 alleen mogen worden aangewend voor de doelstelling waarvoor de initiële subsidie is toegekend en dat de reserves worden teruggevorderd op het einde of bij de vervroegde stopzetting van de gesubsidieerde activiteit. Indien dat niet de bedoeling zou zijn, moeten de artikelen 78 en 79 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 niet worden opgeheven, maar worden vervangen door een bepaling waarin voor die reserves in een afwijking wordt voorzien van artikel 72, §§ 2 en 3, van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019.⁴ Indien dat wel de bedoeling zou zijn, strekt het tot aanbeveling om, naar het voorbeeld van het ontworpen artikel 76/1, § 1, tweede lid, aan het ontworpen artikel 76/1 een paragraaf toe te voegen waarin

³ Luidens die bepaling kan de organisatie *binnen de reserves, vermeld in paragraaf 1, eerste lid*, met de subsidie een bestemd fonds voor een sociaal passief aanleggen. De gemachtigde bevestigde dat “[h]et (...) niet de bedoeling [is] dat alle reserves verplicht worden aangewend voor het bestemd fonds voor een sociaal passief. De formulering ‘binnen de reserves’ betekent dat zowel een gedeelte, als de totale som aan reserves kan worden aangewend voor de aanleg van een bestemd fonds voor een sociaal passief.”

⁴ In dat geval moet in het ontworpen artikel 81, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 (artikel 3 van het ontwerp) allicht niet alleen worden verwezen naar (het ontworpen) artikel 76/1, § 3, van dat besluit, maar ook naar (de aangepaste versie van) artikel 78.

wordt gepreciseerd dat de andere reserves dan die bestemd voor het sociaal passief artikel 72, §§ 2 en 3, van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 respecteren.

Artikel 4

7.1. In het ontworpen artikel 62 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2022 wordt, net zoals in het ontworpen artikel 76/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 (opmerking 5.1), in sommige gevallen gewag gemaakt van een “subsidie” of “subsidies” (ontworpen artikel 62, § 1, eerste en tweede lid, en § 2, eerste lid), terwijl elders in die bepaling het woord “werkingssubsidie” wordt gebruikt (ontworpen artikel 62, § 3), zoals ook het geval is in artikel 40 van het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021, dat rechtsgrond biedt aan artikel 4 van het ontwerp.

Ook hier bevestigde de gemachtigde dat het woord “subsidie” (of “subsidies”) in het ontworpen artikel 62 enkel verwijst naar werkingssubsidies verleend in uitvoering van het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021 en voerde hij aan dat, vermits de definities van dat decreet doorwerken naar de uitvoeringsbesluiten ervan, de term “subsidie” in het ontwerp niet verder gedefinieerd zou moet worden.

Te dien aanzien moet evenwel worden opgemerkt dat het begrip “subsidie” niet wordt gedefinieerd in het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021, in tegenstelling tot het begrip “werkingssubsidie”, waaronder luidens artikel 3, eerste lid, 19°, van dat decreet moet worden verstaan “een subsidie die toegekend wordt om een structurele activiteit te ondersteunen die een continu en permanent karakter vertoont en die de subsidiëring van een kern van personeelsleden, een basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten omvat”.

Gelet hierop, en teneinde het woordgebruik in het ontworpen artikel 62 te uniformiseren, schrijve men “werkingssubsidies” en “werkingssubsidie” (in plaats van “subsidies” en “subsidie”).

7.2. Vermits uit artikel 31 van het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021 voortvloeit dat een cultureelerfgoedorganisatie of een bestuur die een werkingssubsidie aanvraagt niet alleen de vorm van een vereniging of een stichting kan aannemen, maar die van “een rechtspersoon zonder winstgevend doel of (...) een publiekrechtelijke persoon”, en het voor de organisatie of het bestuur die geen vereniging of stichting zijn, niet geheel duidelijk is wat wordt bedoeld met “een bestemd fonds voor een sociaal passief”, strekt het om de in opmerking 5.3 uiteengezette redenen tot aanbeveling een definitie van dat begrip in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2022 op te nemen.

7.3. Artikel 4 van het ontwerp strekt tot vervanging van artikel 62 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2022, dat geldt voor alle reserves. De gemachtigde bevestigde ook ten aanzien van deze bepaling dat “[h]et (...) niet de bedoeling [is] dat alle reserves verplicht worden aangewend voor het bestemd fonds voor een sociaal passief. De formulering ‘binnen de reserves’ betekent dat zowel een gedeelte, als de totale som aan reserves kan worden aangewend voor de aanleg van een bestemd fonds voor een sociaal passief”.

In het ontworpen artikel 62, § 3, wordt evenwel enkel de besteding geregeld van het bestemd fonds voor een sociaal passief. Gevraagd of ook niet in een regeling moet worden voorzien voor de besteding van de andere reserves gaf de gemachtigde hetzelfde antwoord als voor het ontworpen artikel 76/1, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 (opmerking 6), namelijk:

“Het ontworpen artikel 62, §3, eerste lid heeft inderdaad uitsluitend betrekking op de besteding van het bestemd fonds voor een sociaal passief.

De overige reserves blijven onderworpen aan de regels rond toezicht, zoals vermeld in het Cultureelerfgoeddecreet en de algemene regels van de algemene bepalingenwet, de VCO en het BVCO.”

Zoals vermeld houdt dit in dat de andere reserves dan deze bestemd voor een sociaal passief overeenkomstig artikel 72, §§ 2 en 3, van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 alleen mogen worden aangewend voor de doelstelling waarvoor de initiële subsidie is toegekend en dat de reserves worden teruggevorderd op het einde of bij de vervroegde stopzetting van de gesubsidieerde activiteit. Indien dat niet de bedoeling zou zijn, moet het ontworpen artikel 62 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2022 worden aangevuld met een paragraaf waarin voor die reserves in een afwijking wordt voorzien van artikel 72, §§ 2 en 3, van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019. Indien dat wel de bedoeling zou zijn, strekt het tot aanbeveling om, naar het voorbeeld van het ontworpen artikel 62, § 1, tweede lid, aan het ontworpen artikel 62 een paragraaf toe te voegen waarin wordt gepreciseerd dat de andere reserves dan die bestemd voor het sociaal passief artikel 72, §§ 2 en 3, van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 respecteren.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE