

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2005-2006

23 januari 2006

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de subsidiëring van muziekverenigingen

R E K E N H O F

Subsidiëring van muziekverenigingen

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, januari 2006



REKENHOF

Subsidiëring van muziekverenigingen

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 17 januari 2006

Inhoud

Bestuurlijke boodschap.....	4
Samenvatting	5
1 Inleiding	11
2 Muziekdecreet: juridisch kader en toepassing.....	13
2.1 Erkenningsprocedure bij de administratie	14
2.1.1 Rol van de administratie.....	14
2.1.2 Motivering en duidelijkheid van de adviezen.....	15
2.1.3 Ontvankelijkheid van de aanvragen	16
2.1.4 Financiële situatie op het ogenblik van aanvraag	17
2.1.5 Gedetailleerde planning	18
2.1.6 Nevenorganisaties.....	18
2.2 Erkenningsprocedure bij de beoordelingscommissie muziek..	19
2.3 Erkenningsprocedure bij de Vlaamse Regering	19
2.3.1 Voorafgaande richtlijnen van de minister	19
2.3.2 Voorstellen van de minister	20
2.3.3 Erkenningen door de Vlaamse Regering	21
2.3.4 Beroepsprocedure.....	21
2.3.5 Afwijking van de erkenningsvoorwaarde	22
2.4 Subsidiebepalingsprocedure bij de administratie	22
2.4.1 Motivering en duidelijkheid van de adviezen.....	22
2.4.2 Verschil tussen gevraagde en voorgestelde bedragen	23
2.4.3 Motivering subsidiebedragen	23
2.4.4 Meervoudige werking	26
2.5 Subsidiebepalingsprocedure bij de beoordelingscommissie ...	26
2.5.1 Motivering en duidelijkheid adviezen.....	26
2.5.2 Verschil tussen gevraagde en voorgestelde bedragen	26
2.5.3 Motivering subsidiebedragen	27
2.5.4 Uniek advies.....	27
2.6 Subsidiebepalingsprocedure bij de Vlaamse Regering	28
2.6.1 Inhoudelijke beleidsaccenten van de minister.....	28
2.6.2 Koppeling voorwaarden aan financieringsbudget	28
2.6.3 Subsidiebepaling door de Vlaamse Regering	30
2.6.4 Vroegere subsidieverhoging.....	30
2.6.5 Reservevormingsvoorwaarden.....	32
2.7 Toezicht door de administratie	33
2.7.1 Geactualiseerde beleidsplannen	33
2.7.2 Jaarlijkse activiteitenverslagen.....	34
2.7.3 Aard van het administratief toezicht	35
2.7.4 Toezicht op de arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid.....	36
2.7.5 Naleving van de toepasselijke collectieve arbeidsovereen- komst.....	38
2.7.6 Contracten met muziekensembleverantwoordelijken	38
2.7.7 Minimumpercentage eigen inkomsten.....	39
2.7.8 Tekortkomingen in de boekhouding	39
2.7.9 Maatregelen van de administratie	40
2.8 Toezicht door de beoordelingscommissie muziek.....	42

3	Kunstendecreet: juridisch kader	43
3.1	Subsidiëringsprocedure	43
3.1.1	Adviezen van administratie en beoordelingscommissie...	44
3.1.2	Financiële situatie op het ogenblik van de aanvraag	48
3.1.3	Ontvankelijkheid van aanvragen	48
3.1.4	Gedetailleerde planning	50
3.1.5	Reservevorming	50
3.2	Toezicht	51
3.2.1	Geactualiseerde beleidsplannen	51
3.2.2	Arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid	52
3.2.3	Naleving van de toepasselijke collectieve arbeidsovereen- komst	53
3.2.4	Contracten met artistiek en zakelijk verantwoordelijken...	53
3.2.5	Minimumaandeel eigen inkomsten	54
3.2.6	Boekhouding van de gesubsidieerde organisaties	55
3.2.7	Adviezen van de beoordelingscommissie	55
4	Conclusie	57
5	Aanbevelingen	58
6	Antwoord van de minister	61
	Bijlage 1: Antwoord van de Vlaamse Minister van Cultuur	63

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft de toekenning van structurele subsidies aan muziekverenigingen in het kader van het muziekdecreet onderzocht. Het ging tevens na of het nieuwe kunstendecreet oplossingen kan bieden voor de vastgestelde tekortkomingen.

Het heeft in eerste instantie opgemerkt dat de motiveringsplicht bij de erkenning en subsidiebepaling niet werd nageleefd en dat een objectieve subsidiebepaling ontbrak, zodat de rechtsgelijkheid niet kon worden gegarandeerd. Deze vaststellingen hadden zowel betrekking op het niveau van de administratie als op het niveau van de minister/Vlaamse regering.

Ook het toezicht vertoonde gebreken. Een aantal erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden werden door de administratie niet of nauwelijks gecontroleerd. Anderzijds legde de administratie sancties op die buiten haar bevoegdheid vielen. De beoordelingscommissie gaf nooit een evaluatie van de artistieke en kwalitatieve werking van de verenigingen.

Het kunstendecreet lost een aantal vastgestelde problemen op, maar creëert er ook nieuwe. Tal van bepalingen behoeven nadere explicitering en uitwerking.

Het Rekenhof concludeert dat de regelgeving moet worden bijgesteld en dat zo spoedig mogelijk werk moet worden gemaakt van een systeem dat een objectieve bepaling van het subsidiebedrag in de muzieksector mogelijk maakt. Een betere motivering van de subsidiebeslissingen is vereist en de administratie moet een sluitende en doorzichtige controle organiseren op de naleving van alle subsidiëeringsvoorwaarden.

Samenvatting

Het Rekenhof onderzocht de structurele erkenning en subsidiëring van muziekverenigingen volgens de huidige regelgeving (muziekdecreet). Het ging ook na of de toekomstige subsidiëringsregeling in het kader van het kunstendecreet oplossingen biedt voor vastgestelde problemen.

Muziekdecreet

Erkenning

De administratie paste de regeling voor de ontvankelijkheid van erkenningsaanvragen in de onderzoeksperiode niet correct toe. Zij oefende onvoldoende controle uit op de volledigheid van de aanvraagdossiers, waakte onvoldoende over een tijdige vervollediging van onvolledige aanvragen en liet na de voorziene sancties toe te passen. De reglementering is overigens onduidelijk over de vereiste financiële informatie en gedetailleerde planning voor de eerste jaren van de erkenningsperiode.

De administratie bracht een advies uit, waarin zij de zakelijke werkingsaspecten van de aanvrager beoordeelde. In de praktijk waren deze zakelijke adviezen weinig gemotiveerd. Zij waren vooral beschrijvend van aard en beperkten zich tot een gegevensopsomming, zonder een appreciatie.

De beoordelingscommissie muziek bracht een apart advies uit over de mate waarin de aanvrager voldeed aan de kwalitatieve erkenningsvoorwaarden en met een appreciatie van de artistieke aspecten van de activiteiten van de aanvrager. De beoordelingscommissie voldeed evenmin aan de motiveringsplicht, vooral tijdens de behandeling van de replieken van de aanvrager.

Zij brachten beide maar één advies uit over zowel de erkennings- als de subsidiëringaanvragen, waarin zij een niet genormeerde woordkeuze hanteerden. Het is dan ook vaak onduidelijk welke bepalingen uit de adviezen over de erkenning of over de subsidiëring gaan.

De minister, die binnen de klijtlijnen van het decreet enkel accentverschuivingen mocht aanbrengen, heeft in voorafgaande richtlijnen aan de administratie en de beoordelingscommissie bijkomende erkenningsvoorwaarden toegevoegd. Hij is daarbij buiten het decretale vlak getreden. De minister motiveerde evenmin zijn beslissingen, noch in zijn nota's aan de Vlaamse Regering, noch in de ontwerpen van erkenningsbesluit.

Bij ontstentenis van een motivering bij de ministeriële voorstellen, beschikte de Vlaamse Regering, die over erkenningen discretionair kan beslissen, niet over alle elementen om gemotiveerde erkenningsbeslissingen te treffen. Zij kon dus evenmin voldoen aan de motiveringsplicht, opgelegd door de wet van 29 juni 1991 betreffende de uitdrukkelijke

motivering van bestuurshandelingen. Zij schond aldus ook de beginselen van behoorlijk bestuur, die zorgvuldigheid en een behoorlijke belangenafweging moeten garanderen. Het gebrek aan motivering maakt het ten slotte onmogelijk na te gaan of het gelijkheidsbeginsel werd gerespecteerd.

Subsidiebepaling

De administratie en de beoordelingscommissie stelden de minister subsidiebedragen voor, die zij echter niet ter kennis brachten van de verenigingen. Zij namen deze bedragen immers niet op in de adviezen die zij aan de verenigingen meedeelden. Het muziekdecreet voorzag nochtans uitdrukkelijk in een repliekrecht van de verenigingen.

Noch de adviezen van de administratie, noch die van de beoordelingscommissie verschaften overigens inzicht in de voorgestelde subsidiebedragen. Bovendien kon het Rekenhof de relatie tussen de subsidiebedragen die de muziekverenigingen vroegen, de zakelijke en artistieke adviesbepalingen en de bedragen die de administratie en de beoordelingscommissie voorstelden, niet vaststellen. Bij gebrek aan enige motivering terzake, concludeerde het dat de bedragen op arbitraire wijze werden bepaald. Alleen voor de muziekensembles, hanteerde de administratie een parametrische tabel. Concept en uitvoering van deze werkwijze waren weliswaar onvolkomen, maar waren toch een aanzet voor een objectieve subsidiebepaling.

Voor de bepaling van de subsidiebedragen hield de minister naar eigen zeggen rekening met door hem gelegde inhoudelijke accenten. Deze inhoudelijke accenten impliceerden echter beleidsopties die het decretaal kader overstegen. Zo hanteerde de minister, net als bij de erkenningen, bijkomende voorwaarden. De minister motiveerde bovendien noch in zijn nota's aan de Vlaamse Regering, noch in de ontwerpen van subsidiebesluiten de subsidiebedragen.

Bij ontstentenis van gemotiveerde ministeriële voorstellen, was de Vlaamse Regering evenmin in staat een gemotiveerd subsidiebedrag te bepalen. Zij kon dan ook op dit vlak niet voldoen aan de motiveringsplicht en schond zodoende de beginselen van behoorlijk bestuur. Het gebrek aan motivering maakte het ook voor de subsidiebepaling onmogelijk na te gaan of het gelijkheidsbeginsel werd gerespecteerd.

In de subsidieronde 2003-2006 werd de totale subsidiëring aanzienlijk verhoogd, vooral ten laste van de algemene begroting. Aangezien de verhoging bedoeld was voor de kosten die voortvloeiden uit de honorerings van de CAO kondigde de minister de Vlaamse Regering een koppeling van het toegekende financieringsbudget aan specifieke uitvoeringsvoorwaarden aan. De minister voerde de koppeling echter niet uit.

Na de bekendmaking van het financieringsbudget voor de periode 1999-2002, heeft de Vlaamse Regering de subsidie-enveloppe van de meeste muziekverenigingen tussentijds verhoogd, zonder dat daarvoor de vereiste decretale basis aanwezig was. De verhoging was vooral bedoeld

als vergoeding voor extra kosten ingevolge de toepassing van de CAO of de sociale zekerheidsreglementering. Het muziekdecreet stond echter alleen een aanpassing van het financieringsbudget toe ter financiering van extra kosten die zouden voortvloeien uit het indexcijfer. De subsidiebesluiten koppelden geen specifieke uitvoeringsvoorwaarden aan de subsidieverhoging. De administratie heeft bij de uitoefening van het toezicht wel bijkomende voorwaarden voor de besteding van de verhoging opgelegd en ging daarmee haar bevoegdheid te buiten. Haar controle op de naleving van deze aanwendingsvoorwaarden was overigens ondoorzichtig.

Ook de Vlaamse Regering zelf overschreed haar bevoegdheid. Zij nam voorwaarden voor de reserve-aangroei van de muziekverenigingen in de subsidiebesluiten op, terwijl het decreet de subsidievoorwaarden vastlegt en geen delegatie verleent voor bijkomende voorwaardenbepaling.

Toezicht

De muziekverenigingen moeten elk jaar een geactualiseerd beleidsplan indienen. De administratie ontvangt deze beleidsplannen vaak laattijdig. De reglementering verbindt daar echter geen gevolgen aan en voorziet evenmin in een toetsing van de geactualiseerde beleidsplannen in deze fase. De reglementering voorziet pas een toetsing bij de evaluatie van de werking van het afgelopen jaar.

De muziekverenigingen moeten een activiteitenverslag indienen tegen 1 april van het jaar volgend op het afgelopen werkingsjaar. De indieningsdatum van de activiteitenverslagen kon niet worden vastgesteld. De kwaliteit van de activiteitenverslagen in de onderzochte periode is verbeterd, mede door opmerkingen van de administratie.

De administratie rapporteert intern over de naleving van alle formele en bijkomende erkenningsvoorwaarden en over de naleving van de subsidiëeringsvoorwaarden. Zij betreft de beoordelingscriteria voor het beheer echter niet in het toezicht. Door de gebrekkige motivering van de adviezen en de toekenningsbesluiten, is de rol van deze beoordelingscriteria bij de subsidiebepaling onduidelijk. Toetsing is dan ook onmogelijk, al voorziet het decreet daar wel in.

De controle op de toepassing van de wetgeving inzake arbeidsverhoudingen door muziekensembles, verwijst de administratie naar de arbeidsinspectie. Zij controleert deze erkenningsvoorwaarde dan ook niet. Haar controle op de naleving van de sociale zekerheidsreglementering door muziekensembles is dan weer onduidelijk. Uit de voorgelegde stukken blijkt soms niet of voor de musici sociale zekerheidsbijdragen voor werknemers worden betaald of dat ze een zelfstandigheidsverklaring voorleggen. Het is eveneens onduidelijk hoe de administratie de naleving van de toepasselijke CAO door de muziekensembles controleert. Zij acht dit een federale materie, maar voert toch een controle uit. Zij kon echter geen controlestukken voorleggen, noch de controlewijze uitleggen. De controle is daarom vermoedelijk gebrekkig. Nochtans is zij

een subsidiëringsvoorwaarde waarvoor de administratie het toezicht moet organiseren.

Verscheidene muziekverenigingen pasten de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding en jaarrekeningen van de ondernemingen niet correct toe; in een geval zelfs met toestemming van de administratie. Het ontbreken van een correcte, eenvormige boekhouding en jaarrekening, bemoeilijkt een sluitende controle op andere subsidievoorwaarden, zoals het vereiste minimumpercentage eigen inkomsten en de reservevorming. Fouten werden meestal na enkele jaren wel gecorrigeerd.

Ten slotte nam de administratie maatregelen die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Regering of de minister behoren, zoals de inhouding van een gedeelte van de subsidie, het opleggen van een besparingsplan of het toestaan van afwijkingen op de reservenormen.

In strijd met het muziekdecreet, bracht de beoordelingscommissie tot op heden nooit advies uit over de naleving van de kwalitatieve erkenningsvoorwaarden en de artistieke aspecten van de gesubsidieerde activiteiten. Door de gebrekkige motivering van de adviezen van deze commissie en van de besluiten van de Vlaamse Regering, is de impact van de erkenningsvoorwaarden en de beoordelingscriteria bij de erkennings- en subsidiebeslissing overigens onduidelijk. De naleving van de erkenningsvoorwaarden kan daardoor moeilijk worden geëvalueerd en toetsing van de beoordelingscriteria bij het toezicht is nagenoeg onmogelijk.

Kunstendecreet

Subsidiëringsprocedure

Het kunstendecreet lost twee problemen op. Het heeft de erkenningsprocedure afgeschaft en loste zodoende het probleem van de vermenigving van de erkennings- en subsidiëringsprocedure op. Het heeft ook de reservenormen decretaal vastgelegd en in een meer passende vierjaarlijkse toetsing ervan voorzien.

Anderzijds liet de nieuwe regeling een aantal problemen bestaan en creëerde het er zelfs bij. Zo is het onduidelijk wanneer en hoe de administratie *gemotiveerde adviezen* moet verstrekken en op welke wijze de Vlaamse Regering rekening kan houden met het gedeelte van de adviezen van de administratie en de beoordelingscommissie dat de evaluatie van de subsidievoorwaarden betreft. Voor de beoordelingscommissie is bovendien de onduidelijke term *indicatieve waardering* in het leven geroepen. Evenmin is duidelijk wat moet gebeuren als de oordelen van administratie en beoordelingscommissie verschillen, doordat begrippen als *grote discrepantie* en *geïntegreerd advies* onvoldoende werden gedefinieerd. Voorts legt het kunstendecreet de verplichting tot uitdrukkelijke en afdoende motivering van adviezen en voorontwerpen van beslissing niet meer op. Nochtans moeten aanvragers op grond van deze voorontwerpen schriftelijk en gemotiveerd kunnen reageren. De handleiding bij het kunstendecreet gaat op geen van deze problemen in.

Het kunstendecreet lost evenmin de interpretatieproblemen bij *de financiële situatie op het ogenblik van de aanvraag* op. De handleiding bij het kunstendecreet specificeert nu wel uitdrukkelijk dat de meest recente jaarrekening dient te worden voorgelegd.

Het kunstendecreet is wel zeer duidelijk over de onontvankelijkheid van de aanvragen. Is de aanvraag laattijdig of onvolledig of voldoet zij niet aan de voorwaarden, dan is zij onontvankelijk. Het decreet en zijn uitvoeringsbesluit bepalen echter niet precies welke documenten een aanvraag moet bevatten. Dat bemoeilijkt de toepassing van de sanctie. De handleiding bij het kunstendecreet geeft weliswaar een duidelijke opsomming van de vereiste documenten, maar zij omvat niet alle decretaal vereiste gegevens.

In vergelijking met het muziekdecreet beperkt het kunstendecreet de vereiste van de gedetailleerde planning tot het eerste werkjaar van de subsidiëriingsperiode. Dat verscheidene verenigingen alleen op zeer korte termijn kunnen programmeren, houdt een risico in voor de toepassing van deze bepaling.

Toezicht

Het kunstendecreet biedt de administratie een duidelijk afgelijnd kader voor het toezicht op de naleving van de wetgeving op de arbeidsverhoudingen en de sociale zekerheid.

De nieuwe regeling verbindt echter evenmin gevolgen aan het laattijdig indienen van de beleidsplannen. Zij bepaalt niet wanneer en aan wie de administratie en de beoordelingscommissie over de plannen advies moeten uitbrengen, noch welke gevolgen deze adviezen kunnen hebben. Er zijn dan ook geen garanties dat de geactualiseerde plannen tot een tijdige bijsturing van de organisatiewerking zullen leiden. Als de naleving van subsidiëriingsvoorwaarden en beoordelingscriteria pas na afloop van het werkingsjaar worden geëvalueerd, is ingeval van niet naleving van deze voorwaarden en criteria alleen nog een financiële sanctie mogelijk. In de maatregel een aanvullend beleidsplan te vragen, voorziet het kunstendecreet niet meer.

Het kunstendecreet behoudt de verplichting de toepasselijke CAO na te leven. Het blijft onduidelijk hoe het toezicht daarop er zal uitzien.

Het kunstendecreet vereist niet uitdrukkelijk schriftelijke contracten met de artistiek en zakelijk verantwoordelijken. De eventuele afwezigheid van dergelijke contracten zal uiteraard het toezicht op deze contractuele banden en hun naleving bemoeilijken.

De nieuwe regeling bepaalt dat de organisaties een minimumpercentage eigen inkomsten moeten verwerven in verhouding tot hun artistieke uitgaven. Het financieel begrotings- en opvolgingsmodel opgelegd per ministerieel besluit laat een eenvormige indeling van uitgaven en inkomsten toe. Het is echter niet duidelijk welke rubrieken uit dit model tot de artistieke uitgaven worden gerekend.

In tegenstelling tot het muziekdecreet, sluit het kunstendecreet het voeren van een vereenvoudigde boekhouding niet uitdrukkelijk uit. Een aantal bepalingen uit het uitvoeringsbesluit inzake in te dienen jaarrekening en boeking van de reserves doen nochtans veronderstellen dat de organisaties een dubbele boekhouding moeten voeren.

De bevoegde beoordelingscommissie moet een advies formuleren over het werkingsverslag van de gesubsidieerde organisaties, maar het is niet duidelijk of de beoordelingscommissie dat jaarlijks moet doen. Zonder advies over de artistiek-inhoudelijke aspecten van de werking, kan de administratie echter niet tegemoetkomen aan de decretale plicht een volledig oordeel te vellen over de mate waarin de gesubsidieerde organisaties voldoen aan de subsidiëringvoorwaarden.

Conclusie

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat de muziekdecreetregeling enkele tekortkomingen inhield waardoor het geen volledig sluitend juridisch kader bood, maar dat vooral de toepassing ervan gebreken vertoonde. Het stelde met name een gebrek aan motivering, bevoegdheidsoverschrijdingen en onvoldoende toezicht vast. Het kunstendecreet heeft enkele problemen opgelost, maar creëerde er ook een aantal bij. Zonder bijstelling van de regelgeving en de uitwerking van een systeem voor objectieve bepaling van het subsidiebedrag, is de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de aanvragers niet gegarandeerd.

1 Inleiding

Het muziekdecreet⁽¹⁾ van 31 maart 1998 en het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 19 mei 1998⁽²⁾ voerden een regelgeving in voor de structurele, meerjarige erkenning en subsidiëring van muziekverenigingen. Het kunstendecreet van 2 april 2004⁽³⁾ regelt in de toekomst de subsidiëring voor alle kunstsectoren. Dit nieuwe decreet respecteert de engagementen van de overheid voor de periode 2003-2006 en zal bijgevolg voor de muzieksector maar ten volle in werking treden vanaf 2007⁽⁴⁾. Het decreet behoudt het systeem van enveloppefinanciering en vierjaarlijkse subsidiëringscycli uit het muziekdecreet en breidt dat uit naar alle kunstsectoren.

In 2005 bedraagt het totale budget voor het muziekdecreet 18,4 miljoen EUR, waarvan 16,5 miljoen EUR voor de subsidiëring van de muziekverenigingen⁽⁵⁾. De overige 1,9 miljoen EUR is bestemd voor de andere subsidies die het muziekdecreet regelt⁽⁶⁾. Voor de periode 2003-2006 zijn in totaal 76 muziekverenigingen erkend, waarvan 30 muziekensembles, 17 festivals, 15 muziekclubs, 9 concertorganisaties en 5 muzieke-ducatieve organisaties. Met uitzondering van één concertorganisatie, ontvangen alle erkende verenigingen ook subsidies.

Het Rekenhof heeft onderzocht of de erkenning, de subsidietoekenning en -uitkering en de controle op de aanwending van de subsidie op rechtmatige wijze verliep. Het ging ook na of de geldende en toekomstige regelgeving een sluitende juridische omkadering bieden voor de subsidieverstrekking.

¹ Decreet houdende de regeling van de erkenning en subsidiëring van professionele muziekensembles, concertorganisaties, muziekclubs, muzieke-ducatieve organisaties en festivals, het Muziekcentrum van de Vlaamse Gemeenschap, het subsidiëren van muziekprojecten en compositieopdrachten en het verlenen van werkbeurzen.

² Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de uitvoering van het muziekdecreet van 31 maart 1998 en de subsidiëring van compositieopdrachten voor muziektheater.

³ Decreet houdende de subsidiëring van kunstenorganisaties, kunstenaars, organisaties voor kunsteducatie en organisaties voor sociaal-artistieke werking, internationale initiatieven, publicaties en steunpunten.

⁴ De bepalingen in het muziekdecreet over de betaling van de subsidies en over het toezicht blijven van kracht tot 31 december 2006. De bepalingen in het kunstendecreet over de structurele subsidiëring van muziekverenigingen krijgen voor de eerste maal toepassing vanaf 1 januari 2007.

⁵ Omschreven in artikel 3, §1, 1°, van het muziekdecreet, namelijk: professionele muziekensembles, concertorganisaties, muziekclubs, festivals en muzieke-ducatieve organisaties.

⁶ Muziekprojecten, compositieopdrachten, werkbeurzen, subsidiëring van het Muziekcentrum van de Vlaamse Gemeenschap.

Het onderzoek had alleen betrekking op de muziekverenigingen. De overige subsidies werden niet in het onderzoek betrokken omdat:

- hun aandeel in het budget voor de uitvoering van het muziekdecreet klein is;
- hun erkennings- en subsidieregeling vrij gevarieerd is, terwijl zij voor alle muziekverenigingen gelijk is (de toekenning van erkenningen en subsidie-enveloppen voor een periode van vier jaar).

Voor de beoordeling van het juridische kader heeft het Rekenhof de regelgeving geanalyseerd. Het toetste de naleving van de reglementering aan de hand van dossieronderzoek, aangevuld met interviews met de administratie. Om een oordeel te kunnen geven over de volledige subsidiëringscyclus, richtte het onderzoek zich voor de subsidiëring op de afgelopen periode 1999-2002 en voor de erkenningen op de erkenningsbeslissingen⁽⁷⁾ en toegekende subsidie-enveloppe van de erkenningsronde 2003-2006.

Uit de 76 erkende verenigingen voor 2003-2006, selecteerde het Rekenhof zeventien verenigingen op grond van de volgende criteria:

- het aantal onderzochte dossiers diende in verhouding te staan tot het aandeel van de categorie⁽⁸⁾ in het totale subsidiebedrag en het aantal verenigingen in elke categorie;
- voor elke categorie dienden de grootste subsidies te worden uitgekozen⁽⁹⁾;
- de verenigingen moesten ook in de periode 1999-2002 subsidies hebben ontvangen.

Het Rekenhof legde zijn voorlopige bevindingen en conclusies op 22 juni 2005 voor aan de waarnemend secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Rekening houdend met zijn antwoord van 27 juli 2005 stuurde het Rekenhof het ontwerpverslag met aanbevelingen naar de Vlaamse Minister van Cultuur op 11 oktober 2005. De minister antwoordde op 29 november 2005. Zijn reactie is in dit verslag verwerkt en het antwoord is integraal opgenomen in bijlage bij dit rapport.

⁷ De beslissingen tot erkenning en de beslissingen tot afwijzing van erkenningsaanvragen.

⁸ Muziekensemble, muziekclub, festival, concertorganisatie of muziekeducatieve vereniging.

⁹ Omdat dit bij de muziekensembles enkel dossiers van klassieke ensembles opleverde, werd het dossier toegevoegd van het niet klassiek ensemble met de grootste subsidie.

2 Muziekdecreet: juridisch kader en toepassing

Het muziekdecreet voorziet in een duidelijke afbakening tussen de erkenning (hoofdstuk II) en de subsidiëring (hoofdstuk III). In de praktijk bundelen de verenigingen doorgaans de erkennings- en subsidiëeringsaanvragen tot een gemeenschappelijke aanvraag¹⁰). Ook de administratie en de beoordelingscommissie muziek behandelen de beide aanvragen tegelijkertijd. Zij doen dan in één advies uitspraak over zowel de erkennings- als de subsidiëeringsaanvragen van de verenigingen.

In de praktijk verliep de erkennings- en subsidiëeringsprocedure in een aantal fasen:

- De administratie Muziek, Letteren en Podiumkunsten evalueerde de gekoppelde erkennings- en subsidieaanvraag van de muziekvereniging op het vlak van de tijdigheid, volledigheid en ontvankelijkheid van de erkenningsaanvraag. De vervulling van de subsidiëeringsvoorwaarden en de invulling van de beoordelingscriteria voor de werking en het beheer werden nagegaan in een voorlopig zakelijk advies.
- De beoordelingscommissie Muziek ging in een voorlopig inhoudelijk advies de kwalitatieve erkenningsvoorwaarden na en evalueerde de beoordelingscriteria voor de artistieke kwaliteit
- Beide instanties legden hun voorlopige adviezen voor replek aan de muziekvereniging voor en zetten die vervolgens om in een definitief advies aan de minister.
- In de erkenningsfase hechtte de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan het door de minister voorgestelde ontwerpbesluit houdende erkenning en uitte voor een aantal verenigingen het voornemen om de erkenning te weigeren.
- De niet erkende muziekverenigingen konden bij de adviserende beroepscommissie voor culturele aangelegenheden beroep aantekenen tegen dit voornemen.
- In de subsidiëeringsfase gaven de administratie en de beoordelingscommissie de minister in een nota advies over het toe te kennen subsidiebedrag.
- Het door de minister ingediende ontwerpbesluit houdende structurele subsidiëring werd door de Vlaamse Regering goedgekeurd.

In overeenstemming met het decretale kader, maakt dit verslag echter een duidelijk onderscheid tussen de erkenningsprocedure en de subsidiëeringsprocedure. Op die manier wil het Rekenhof aantonen dat de gelijktijdige behandeling van de erkennings- en de subsidiëeringsaanvraag tot wettigheidsproblemen leidt.

¹⁰ Overeenkomstig artikel 16, §1, derde lid, van het uitvoeringsbesluit.

Het muziekdecreet maakt ook een onderscheid tussen het toezicht op de naleving van de erkenningsvoorwaarden (onderdeel van hoofdstuk II) en het toezicht op de naleving van de subsidiëringsvoorwaarden (onderdeel van hoofdstuk III). Voor de jaarlijkse toetsing van beide voorwaarden, dienen de verenigingen één activiteitenverslag in⁽¹¹⁾. De administratie evalueert tegelijkertijd de naleving van de erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden. Ook de beoordelingscommissie moet een gelijktijdige evaluatie maken van de kwalitatieve erkenningsvoorwaarden en van de subsidiëringsvoorwaarden met betrekking tot de artistieke aspecten⁽¹²⁾. Omdat het uitvoeringsbesluit maar in één toezichtsprocedure voorziet, maakt dit verslag geen uitdrukkelijk onderscheid tussen het toezicht op de erkenningsvoorwaarden en dat op de subsidiëringsvoorwaarden.

2.1 Erkenningsprocedure bij de administratie

2.1.1 Rol van de administratie

De Vlaamse Regering erkent de muziekverenigingen, na advies van de beoordelingscommissie muziek aangaande de artistieke aspecten, als zij voldoen aan: (1) formele erkenningsvoorwaarden en (2) kwalitatieve erkenningsvoorwaarden⁽¹³⁾. Het decreet laat er geen twijfel over bestaan dat het niet voldoen aan de formele erkenningsvoorwaarden een grond voor de onontvankelijkheid van de aanvraag is⁽¹⁴⁾. De Vlaamse Regering heeft de afdeling Muziek, Letteren en Podiumkunsten van de Administratie Cultuur, aangewezen om de tijdigheid, volledigheid en ontvankelijkheid van de erkenningsaanvragen te onderzoeken⁽¹⁵⁾. Tijdens de erkenningsronde 2003-2006 heeft deze dienst aldus tien dossiers onontvankelijk verklaard. De administratie formuleerde voor alle ontvankelijke dossiers een *zakelijk advies*. Daarin adviseerde zij de minister de betrokken verenigingen al dan niet te erkennen. In de bovengenoemde erkenningsronde beval de administratie in haar voorlopige adviezen aan om 61 verenigingen van de 124 ontvankelijke dossiers niet te erkennen. In haar definitieve adviezen bracht zij dit aantal terug tot 56⁽¹⁶⁾. Deze zakelijke adviezen steunden voor al erkende en gesubsidieerde organisaties op administratieve controlebevindingen 1999-2000. Nieuwe aanvragen toetste de administratie op een aantal beheersmatige parame-

¹¹ Overeenkomstig artikel 18 van het uitvoeringsbesluit.

¹² Artikel 20 van het uitvoeringsbesluit.

¹³ Overeenkomstig artikel 4, § 1, van het muziekdecreet.

¹⁴ De formulering van artikel 8, § 3, vierde lid luidt immers: *Indien de aanvraag tot erkenning tijdig, volledig maar onontvankelijk is omdat de muziekvereniging die de erkenning aanvroeg op het ogenblik van haar aanvraag niet voldeed aan de formele erkenningsvoorwaarden bepaald in artikel 4, § 1, 1°, ...*

¹⁵ Artikel 8, § 3, eerste lid, van het muziekdecreet.

¹⁶ Uiteindelijk erkende de Vlaamse Regering, na voltooiing van de beroepsprocedures en op voorstel van de minister, 76 verenigingen.

ters, zoals: aantal activiteiten, te verwachten eigen inkomsten, financiële planning, enz⁽¹⁷⁾.

2.1.2 Motivering en duidelijkheid van de adviezen

De administratie bracht in de onderzochte dossiers geen afzonderlijke adviezen uit voor de aangevraagde erkenning en voor de subsidiëring. Mede door de niet genormeerde woordkeuze, is het dan ook vaak onduidelijk welke gedeelten van de *unieke* adviezen betrekking hebben op de erkenning of op de subsidiëring.

De decreetgever heeft bepaald dat alle voorlopige en definitieve adviezen over de naleving van de erkenningsvoorwaarden op uitdrukkelijke en afdoende wijze gemotiveerd moeten worden⁽¹⁸⁾. Het muziekdecreet heeft deze motiveringsverplichting gekoppeld aan de tegensprekelijkheid van de erkenningsprocedure: een aanvragende muziekvereniging moet kennis krijgen van alle voorlopige adviezen inzake de toetsing aan de erkenningsvoorwaarden en moet de mogelijkheid hebben haar standpunt mee te delen. Pas daarna mogen de adviesorganen hun definitieve adviezen opstellen.

De memorie van toelichting bij het muziekdecreet verduidelijkte dat het decreet bewust de terminologie gebruikt van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Hoewel deze adviezen principieel als voorbereidende handelingen buiten het toepassingsgebied van deze wetgeving vallen (zij zijn op zich immers niet uitvoerbaar en brengen dus ook geen directe rechtsgevolgen teweeg), legt het decreet uitdrukkelijk dezelfde motiveringsverplichting op. Dit betekent onder meer dat deze adviezen alle feitelijke en eventuele juridische overwegingen die tot hun formulering geleid hebben, uitdrukkelijk, nauwkeurig, volledig en sluitend moeten vermelden. Een louter vormelijke motivering of stijlformule volstaan dus niet⁽¹⁹⁾. De memorie onderstreepte dat dit zowel geldt voor het advies van de beoordelingscommissie als voor het advies van de administratie.

Analoge bepalingen in het muziekdecreet voorzien ook in een gelijkaardige tegensprekelijke procedure bij de subsidiebepaling⁽²⁰⁾. Deze bepalingen voorzien niet uitdrukkelijk, zoals bij de erkenningsprocedure, in

¹⁷ Volgens de nota aan de Vlaamse Regering VR/2002/2903/DOC 0236/BIS.

¹⁸ Artikel 8, § 5, van het muziekdecreet.

¹⁹ De memorie stelt (p. 15): “De beoordelingscommissie moet niet antwoorden op alle argumenten van de betrokken muziekvereniging, maar de in het advies opgegeven redenen moeten volstaan om de betrokken muziekvereniging in staat te stellen na te gaan of de feitelijke en eventuele juridische gegevens correct zijn, of de beoordelingscommissie deze gegevens juist heeft geïnterpreteerd en beoordeeld en of de beoordelingscommissie redelijkerwijze op grond van de aangehaalde motieven tot het betrokken advies is kunnen komen.”

²⁰ Artikel 14, §3, van het muziekdecreet.

een motiveringsverplichting voor de administratie en de beoordelingscommissie. De memorie van toelichting verwijst echter inzake het verhaalrecht van de verenigingen tegen het voorlopig advies over de subsidiëring naar de erkenningsprocedure.

Het muziekdecreet en zijn memorie zijn dus duidelijk: de motiveringsverplichting geldt zowel voor de administratie als voor de beoordelingscommissie en dit zowel bij de erkennings- als bij de subsidiebepalingsprocedure. Alle aspecten van de adviesprocedure vallen onder die verplichting: voorlopig advies, repliekbehandeling en definitief advies.

Het onderzoek van de geselecteerde dossiers wees uit dat de adviezen van de administratie op het vlak van de motivering soms tekortschoten. In vijf dossiers was het advies van de administratie hoofdzakelijk van beschrijvende aard en beperkte het zich tot een opsomming van een aantal gegevens zonder appreciatie dienaangaande. De betekening van die adviezen aan de aanvragers liet de verenigingen in de subsidiebepalingsprocedure in het ongewisse over de verondersteld gradueel-zakelijke beoordeling van het dossier door de administratie. De administratie moet immers de werking en het beheer van de muziekverenigingen in de subsidiebepalingsprocedure beoordelen op grond van relevante beoordelingscriteria⁽²¹⁾. De beschrijvende adviezen kunnen bezwaarlijk als beoordelingen van de zakelijke werkingsaspecten worden beschouwd.

In twee dossiers bracht de administratie geen advies uit over werkings- en beheersaspecten waaraan de verenigingen in hun beleidsplan specifiek aandacht hadden besteed⁽²²⁾.

Vooraf bij de behandeling van de replieken van de verenigingen bleven de adviezen van de administratie in gebreke. Hoewel de memorie van toelichting stelt dat de administratie niet moet antwoorden op alle argumenten van de betrokken vereniging, moet zij wel ten gronde motiveren waarom zij geen rekening hield met de nieuwe elementen die de vereniging in de repliek heeft aangeleverd. In verscheidene dossiers besteedde zij echter nauwelijks aandacht aan de replieken van de verenigingen en weerlegde zij in de definitieve adviezen nieuwe elementen niet.

2.1.3 Ontvankelijkheid van de aanvragen

De muziekverenigingen moeten de aanvragen tot erkenning aan de administratie bezorgen uiterlijk op 1 september van het voorlaatste jaar dat voorafgaat aan de vierjarige periode waarvoor zij de erkenning aanvragen⁽²³⁾. De ingediende aanvragen vergden echter meestal vervolledi-

²¹ Overeenkomstig artikel 16, §4, tweede lid, van het uitvoeringsbesluit.

²² Volgens artikel 17, §1, 2°, van het muziekdecreet nochtans essentiële zakelijke beoordelingscriteria.

²³ Overeenkomstig artikel 8, § 1, tweede en derde lid, van het muziekdecreet en artikel 9, § 2, van het uitvoeringsbesluit.

ging. Dit dient te gebeuren binnen de 10 werkdagen nadat de administratie de vraag tot vervollediging heeft verstuurd⁽²⁴⁾. Uit vijf dossiers bleek niet of de vereniging de aanvulling tijdig voorlegde. In één dossier bleek de aanvulling laattijdig te hebben plaatsgevonden, wat had moeten leiden tot onontvankelijkheid van het dossier⁽²⁵⁾. De administratie verbond echter geen gevolgen aan de laattijdigheid van de aanvulling. De reglementering bevat geen bepalingen over de tijdige indiening van de replieken op de voorlopige adviezen van de administratie en de beoordelingscommissie. In de begeleidende brieven bij de voorlopige adviezen stelde de administratie wel een uiterste indieningsdatum. Een aantal van de onderzochte replieken werd blijkens de voorgelegde stukken te laat ingediend. Door de ontbrekende reglementaire bepalingen kon de administratie daar geen gevolgen aan verbinden.

Voor twee onvolledige aanvragen vroeg de administratie niet om vervollediging. Drie aanvragers legden de specifiek opgevraagde informatie niet voor, zonder dat de administratie daaraan consequenties koppelde en de aanvraag wegens onvolledigheid onontvankelijk verklaarde. Nochtans laat de checklist die de administratie hanteerde bij het onderzoek van de oorspronkelijk ingediende aanvragen, een efficiënte ontvankelijkheidscontrole toe. Een terugkoppeling naar de checklist van de aanvullingen die de verenigingen indienen zou kunnen voorkomen dat onvolledige dossiers toch worden aanvaard.

De administratie moet de muziekvereniging op de hoogte brengen van de ontvankelijkheid van haar aanvraag⁽²⁶⁾. In drie dossiers ontbrak een ontvankelijkheidsmededeling.

2.1.4 Financiële situatie op het ogenblik van aanvraag

Een vereniging moet haar financiële situatie op het ogenblik van haar aanvraag tot erkenning op correcte wijze meedelen en toelichten⁽²⁷⁾. Noch de reglementering, noch de richtlijnen van de administratie preciseren echter welke financiële informatie wordt verwacht. De muziekverenigingen hebben dan ook zeer uiteenlopend gereageerd en in veel gevallen moest de administratie bijkomende informatie opvragen. Daarbij preciseerde zij meestal dat zij een balans en resultatenrekening op het ogenblik van de aanvraag verwachtte. In drie aanvraagdossiers werd blijkens de voorgelegde stukken geen geactualiseerde financiële informatie voorgelegd, maar had dat geen gevolgen.

²⁴ Luidens artikel 9, §4, tweede lid, van het uitvoeringsbesluit.

²⁵ Luidens artikel 8, §3, derde lid, van het muziekdecreet.

²⁶ Luidens artikel 8, §3, vijfde lid, van het muziekdecreet.

²⁷ Luidens artikel 3, §4, van het uitvoeringsbesluit.

2.1.5 Gedetailleerde planning

Het decreet bepaalt dat de vereniging haar artistieke, organisatorische en financiële planning minstens voor de eerste twee jaar van de periode op meer gedetailleerde wijze moet uiteenzetten in het beleidsplan. Het uitvoeringsbesluit heeft voor deze erkenningsvoorwaarde een uitzondering gecreëerd waarin decretaal niet is voorzien⁽²⁸⁾, waar het stelt dat de verenigingen de gedetailleerde informatie alleen voor zover mogelijk moeten geven.

Verschillende verenigingen bleken niet bij machte gedetailleerde informatie te verstrekken over de programmatie in de erkennings- en subsidieperiode. Ook voor de eerste twee jaar verstrekten zij geen detailgegevens.

2.1.6 Nevenorganisaties

De regelgeving⁽²⁹⁾ bepaalt als kwalitatieve erkenningsvoorwaarde dat de aanvragende vereniging een beleidsplan moet indienen waarin ze haar artistieke, organisatorische en financiële planning voor de vierjarige erkenningsperiode uiteenzet. Hierin moet ze aangeven welke en hoeveel activiteiten ze jaarlijks zal organiseren en waar en wanneer ze die zal organiseren. Dit houdt in dat de vereniging al haar activiteiten moet opnemen in het beleidsplan, met uitzondering van de werkingsaspecten waarvoor zij kan aantonen dat ze buiten het kader vallen van de activiteiten die het muziekdecreet beoogde.

Een erkenning- en subsidieaanvragende muziekvereniging had rond zich een aantal nevenorganisaties opgericht. In een ander dossier zorgden de muziekdecreetoverschrijdende activiteiten van de vereniging voor een mogelijk gebrek aan transparantie en werd de oprichting van een nevenorganisatie overwogen.

Het Rekenhof stelde vast dat de oprichting van nevenorganisaties aanleiding kan geven tot een beperkt inzicht in de activiteiten en het beheer van de vereniging zoals ze werden voorgesteld in de beleidsplannen. Indien de oprichting van nevenorganisaties een uitsplitsing van de activiteiten meebrengt over verschillende rechtspersonen, al dan niet met commercieel karakter, geeft het artistieke beleidplan van de erkenningsaanvragende vzw⁽³⁰⁾ geen volledig beeld meer van de activiteiten en het beheer van de betoelaagde muziekvereniging. Essentieel hierbij is dat alle activiteiten rond, met of van de muziekvereniging tot bewijs van het tegendeel, als activiteiten van die muziekvereniging en beoogd door het

²⁸ Artikel 3, §1, tweede lid, van het uitvoeringsbesluit.

²⁹ Artikel 4, §2, van het muziekdecreet en artikel 3 van het uitvoeringsbesluit.

³⁰ Een beleidsplan moet altijd door een rechtspersoon worden ingediend. In dat plan engageert die rechtspersoon zich tot een aantal verplichtingen in ruil voor erkenning en subsidiëring. Hij kan zich niet engageren tot activiteiten die een nevenorganisatie-rechtspersoon of nevenorganisatie-feitelijke vereniging organiseert.

muziekdecreet moeten worden beschouwd. Als dusdanig moeten zij dan ook in het beleidsplan worden opgenomen.

2.2 Erkenningsprocedure bij de beoordelingscommissie muziek

Evenmin als de administratie, bracht de beoordelingscommissie in de onderzochte dossiers afzonderlijke adviezen uit voor de aangevraagde erkenning en voor de subsidiëring. Ook voor haar adviezen geldt dus dat het, mede door de niet genormeerde woordkeuze, vaak onduidelijk is welke gedeelten van de *unieke* adviezen betrekking hebben op de erkenning of op de subsidiëring. Dit creëerde in het geval van de beoordelingscommissie een specifiek probleem: in de twee gevallen dat zij een negatief erkenningsadvies afleverde, deed de commissie geen uitspraak over de artistieke subsidiebepalingscriteria. Het concept van het unieke advies had in die gevallen tot gevolg dat de commissie niet meer in de mogelijkheid was die criteria alsnog te evalueren in het licht van de uiteindelijke erkenning van de vereniging door de regering.

De voorlopige adviezen van de beoordelingscommissie waren beter gemotiveerd dan deze van de administratie. Bij de behandeling van de replieken van de aanvragers schoten haar adviezen echter vaak tekort op het vlak van de motivering. Vijf dossiers besteedden nauwelijks aandacht aan de replieken die de verenigingen indienden. Nieuwe argumenten werden in de definitieve adviezen niet weerlegd.

2.3 Erkenningsprocedure bij de Vlaamse Regering

2.3.1 Voorafgaande richtlijnen van de minister

Naar aanleiding van de subsidieronde 2003-2006 kondigde de minister een aantal accentverschuivingen aan waar zowel de beoordelingscommissie als de administratie rekening mee dienden te houden³¹). Voor een beter evenwicht in het muzieklandschap vroeg hij bijzondere aandacht voor de verhouding tussen de vele muziekgenres, de verhouding tussen produceren en presenteren, de verhouding tussen de grote orkesten en de decretale ensembles en de verhouding tussen structurele en projectondersteuning. Uit de verdere uitwerking van deze richtlijnen bleek duidelijk dat zij eigenlijk alleen betrekking hadden op de subsidieverdeling die de minister wenste, een kwestie die geen invloed zou mogen hebben op de vraag of een vereniging voor erkenning in aanmerking komt. De minister was in deze nota evenwel van oordeel dat *een erkenning ook structurele subsidiëring dient in te houden*. Dat is echter een persoonlijke beleidsoptie van de minister, die geen grondslag vindt

³¹ Nota aan de Vlaamse Regering VR/2002/2903/DOC 0236/BIS betreffende het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de erkenning en voornemen tot niet erkenning voor de periode 2003-2006.

in de regelgeving⁽³²⁾. Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat de voorgaande richtlijnen van de minister, die vanuit subsidiëringsoogmerken werden geformuleerd, op het vlak van de erkenningen verder gaan dan loutere *accentverschuivingen*. De facto voegde de minister bijkomende, decretaal niet voorziene voorwaarden toe aan de erkenningsvoorwaarden. Zoals verder zal blijken (punt 2.6.1) overschreed de minister met deze richtlijnen ook bij de subsidiëring zijn bevoegdheden.

2.3.2 Voorstellen van de minister

In de nota aan de Vlaamse Regering⁽³³⁾ gaf de minister algemeen te kennen dat het inhoudelijke advies van de beoordelingscommissie als leidraad voor zijn voorstel gold, waarna hij de aanvragen per categorie overliep (conform de inhoudelijke indeling van het muziekdecreet). De minister volgde de positieve adviezen van de beoordelingscommissie, inclusief de positieve meerderheidsadviezen, zonder daar echter een motivering aan te verbinden. In die gevallen beperkte de minister zich tot het aanbrengen van de vermelding *erkenning* in de voorstellenlijst⁽³⁴⁾ en de opname van de betrokken vereniging in het ontwerp van erkenningsbesluit. Beide documenten werden als bijlage bij de nota aan de Vlaamse Regering gevoegd. Ook bij het volgen van negatieve adviezen, beperkte de minister zich tot een vermelding *niet-erkenning* in de voorstellenlijst en de niet-opname van de vereniging in het ontwerp van erkenningsbesluit. Waar de minister afweek van het negatief advies van de beoordelingscommissie, geeft hij wel een minimale motivering. Die baseerde hij in een aantal gevallen op zijn beleidsintenties, die, zoals al vermeld, decretaal niet voorziene voorwaarden toevoegden aan de erkenningsvoorwaarden. Soms verwees hij enkel naar het positief zakelijk advies van de administratie.

Het Rekenhof concludeerde dat de minister naliet in zijn nota aan de Vlaamse Regering en in het ontwerp van erkenningsbesluit, de Vlaamse Regering de elementen aan te reiken die noodzakelijk waren om tot een gemotiveerde erkenningsbeslissing te komen.

³² Het decreet voorziet in twee duidelijk afgebakende luiken, erkenning en subsidiëring, met afzonderlijke procedures en voorwaarden. Verder stelt artikel 12, §1, van het decreet duidelijk dat erkende professionele muziekverenigingen voor het geheel van hun werking subsidies *kunnen* krijgen. Ten slotte zijn ook de subsidiëringvoorwaarden inzake projecten in die zin opgesteld. Artikel 22, § 1, van het uitvoeringsbesluit bepaalt uitdrukkelijk dat projectsubsidies kunnen worden toegekend aan niet-erkende of *erkende maar niet gesubsidieerde* muziekverenigingen. Hieruit blijkt duidelijk dat de regelgeving ervan uitgaat dat erkenning niet automatisch een structurele subsidiëring inhoudt.

³³ Met kenmerk VR/2002/2903/DOC 0236/BIS.

³⁴ De lijst: Voornemen van de Vlaamse Regering tot erkenning en niet-erkenning van de professionele muziekverenigingen.

2.3.3 *Erkenningen door de Vlaamse Regering*

De Vlaamse Regering keurde op 29 maart 2002 het ontwerp van erkenningsbesluit voor 2003-2006 goed en uitte het voornemen de verenigingen met de vermelding *niet-erkenning*, niet te erkennen. Bij ontstentenis van een motivering haar aangereikt door de bevoegde minister, kon de Vlaamse Regering, die inzake de erkenningen over de uiteindelijke discretionaire bevoegdheid beschikt, niet voldoen aan de motiveringsplicht³⁵). Niet alleen liet zij na uitdrukkelijk de feitelijke en juridische overwegingen te vermelden die aan de beslissingen ten grondslag lagen, zij motiveert ook niet afdoende. Zelfs als zij, in navolging van de minister, het advies van de beoordelingscommissie volgde, was het essentieel dat zij minstens de motieven uit dat advies opnam, herhaalde en bevestigde. Immers, in principe kan enkel rekening worden gehouden met de motivering die in de beslissing zelf is uitgedrukt.

Zo de Vlaamse Regering het advies niet volgde, diende haar motivering daartoe nog duidelijker te zijn en diende zij aan te tonen op grond van welke motieven zij in redelijkheid tot een afwijkende beslissing was gekomen.

De Vlaamse Regering schond ook het beginsel van behoorlijk bestuur dat de zorgvuldigheid en de behoorlijke belangenafweging garandeert. De minimale motivering die zij opgaf in de gevallen dat zij, in navolging van de minister, afweek van het advies van de beoordelingscommissie, kan immers niet worden beschouwd als een afweging van alle relevante factoren en omstandigheden. Dit zou immers ten minste een weerlegging veronderstellen van de motieven van de beoordelingscommissie.

Het gebrek aan motivering maakt het ten slotte niet mogelijk na te gaan of het gelijkheidsbeginsel werd gerespecteerd. Doordat de Vlaamse Regering naliet de positie van een vereniging te bepalen op basis van alle relevant geachte factoren en omstandigheden, was het uiteraard ook onmogelijk te bepalen of alle verenigingen die zich in dezelfde positie bevonden, op dezelfde wijze werden behandeld.

2.3.4 *Beroepsprocedure*

Zes verenigingen tekenden tegen het voornemen van de Vlaamse Regering hun erkenning te weigeren, beroep aan bij de adviserende beroepscommissie voor culturele aangelegenheden. Zij putten o.m. argumenten uit het feit dat de definitieve adviezen van de beoordelingscommissie geen rekening hielden met de bewijsstukken die zij als repliek op de voorlopige adviezen indienden.

In alle zes gevallen oordeelde de beroepscommissie dat het definitieve advies niet ten gronde motiveerde waarom het geen rekening hield met de nieuwe elementen die de vereniging aanleverde in antwoord op het

³⁵ Opgelegd door de wet van 29 juni 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

voorlopige advies van de beoordelingscommissie. Volgens de beroepscommissie vereist de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen bovendien dat de redengeving afdoende is en dat met name blijkt dat de bezwaren behandeld zijn en, eventueel, weerlegd.

Op grond van de adviezen van de Beroepscommissie met betrekking tot de motiveringsplicht, zag de minister zich verplicht vervolgens de zes organisaties bijkomend te erkennen en te subsidiëren⁽³⁶⁾.

De vraag rijst waarom de minister *zich verplicht zag* deze organisaties bijkomend te erkennen. De beroepscommissie stelde enkel een gebrek aan motivering van de definitieve adviezen vast en deed geen uitspraak over de waarde van de betrokken replieken. Het zou dan ook hebben volstaan dat de minister de replieken weerlegde om zijn voornemen tot niet-erkenning te kunnen handhaven.

Het Rekenhof concludeerde dan ook dat de zes erkenningen, die de Vlaamse Regering op 28 juni 2002 bij besluit bekrachtigde, niet gemotiveerd waren, los van de vraag of zij terecht waren.

2.3.5 Afwijking van de erkenningsvoorwaarde

Verenigingen die zich specialiseren in een welbepaalde muziekstijl, moeten niet voldoen aan de kwalitatieve erkenningsvoorwaarde dat zij een repertoire moeten uitvoeren of laten uitvoeren waarin de Vlaamse of hedendaagse muziek van diverse genres geregeld aan bod komt, voorzover zij redelijkerwijze niet aan deze voorwaarde kunnen voldoen⁽³⁷⁾. Twee muziekverenigingen bepleitten in hun aanvraag een uitdrukkelijke afwijking van de vermelde erkenningsvoorwaarde. In het erkenningsbesluit van 29 maart 2002 nam de Vlaamse Regering echter geen expliciete afwijkingen op. Gelet op de voorgelegde beleidsplannen en de uiteindelijke erkenning, is de regering impliciet afgeweken van de erkenningsvoorwaarde. De niet-vermelding van deze afwijking in de erkenningsbeslissing kwam de rechtszekerheid niet ten goede.

2.4 Subsidiebepalingsprocedure bij de administratie

2.4.1 Motivering en duidelijkheid van de adviezen

Ten aanzien van de duidelijkheid en motivering van de subsidiebepalingsadviezen geldt dezelfde kritiek als ten aanzien van de erkenningsadviezen (zie punt 2.1.2).

³⁶ Nota VR/2002/2106/DOC0571 BIS.

³⁷ Samenlezing van de artikelen 6 en 4, §1, 2°, b, van het muziekdecreet.

2.4.2 *Verskil tussen gevraagde en voorgestelde bedragen*

In de individuele erkennings- en subsidiëringsadviezen voor 2003-2006 die de administratie de verenigingen meedeelde, nam zij geen standpunt in over de grootte van de jaarlijks toe te kennen werkingssubsidie. Zij vermeldde enkel hoeveel de gevraagde subsidie bedroeg en het voorstel *positief* of *negatief*. De administratie vermeldde haar voorstellen van bedragen van de jaarlijkse werkingssubsidies voor de positief geadviseerde verenigingen pas in haar nota van 22 februari 2002 aan de minister⁽³⁸⁾.

Voor de verenigingen die deel uitmaakten van de steekproef vergeleek het Rekenhof de gevraagde bedragen opgenomen in de individuele adviezen en de voorgestelde bedragen vermeld in de nota van de administratie van 22 februari 2002. Daaruit bleek duidelijk dat de voorgestelde bedragen - met uitzondering van één vereniging- niet overeenstemden met de gevraagde. De adviezen die de administratie de verenigingen meedeelde, waren dan ook zeer misleidend. De verenigingen mochten de positieve adviezen immers niet relateren aan de bedragen in die adviezen.

2.4.3 *Motivering subsidiebedragen*

De administratie introduceerde voor de bepaling van de subsidiebedragen van de muziekensembles een parametrische subsidiebepalingstabel. Uitgangspunt voor de tabel was de fulltimewerking van een referentievereniging⁽³⁹⁾. Rekening houdend met het aanvaarde aantal concerten en musici per muziekvereniging (variabelen), relateerde de administratie de werkingkosten van de ensembles aan die van het referentieensemble (parameters). Enerzijds werden een aantal kosten van het referentieensemble (huur, promotie,...) globaal geëxtrapoleerd naar de andere verenigingen toe. Anderzijds werden een aantal kosten (zoals lonen) individueel verrekend door middel van de variabelen *aantal musici* en *concerten*.

De werkwijze van de administratie bood het voordeel van een objectieve subsidiebepaling. Mits rekening te houden met alle in het decreet en het uitvoeringsbesluit ingeschreven variabelen - zakelijke en artistieke -, zou een dergelijke subsidiebepaling, die ter kennis wordt gebracht van de belanghebbenden, niet alleen tegemoet komen aan de dwingende bepalingen van het muziekdecreet, maar ook aan de beginselen van behoorlijk bestuur (motiveringsplicht, gelijkheidsbeginsel).

³⁸ Met kenmerk MLP/PH/Erkenningsronde 2003-2006.

³⁹ Meer bepaald het Koninklijk Filharmonisch Orkest van Vlaanderen, met 100 concerten per jaar, 212 werkdagen per musicus per jaar en 424 diensten per musicus per jaar. De CAO voor muziekensembles heeft het begrip dienst ingevoerd. Een repetitie van 3h30 is een dienst; een concert is twee diensten. Ook opnames worden in diensten omgezet.

Het concept en de toepassing van de parametrische tabel vertoonden echter grote tekortkomingen. De administratie nam maar twee zakelijke variabelen (aantal concerten en aantal musici)⁽⁴⁰⁾ in aanmerking. Ze kon dan ook de parametrische subsidiebepalingstabel niet gebruiken voor de globale subsidiebepaling. Verder heeft de administratie voor vijf van de zes onderzochte muziekensembles het resultaat van de parametrische subsidiebepaling aangepast om uiteenlopende redenen. Zij kon echter het bedrag van de aanpassingen niet objectief verantwoorden.

Ook de weinig methodische vaststelling van de variabelen ondermijnt vaak de objectiviteit van het concept. De administratie stelde tijdens het onderzoek dat zij de aantallen activiteiten en musici vaststelde op grond van het gemiddelde dat een ensemble realiseerde in de periode 1999-2000. In vier van de zes onderzochte dossiers paste zij die methode echter niet consistent toe. De methode maakt overigens een gesubsidieerde groei van de ensembles onmogelijk doordat de variabelen zijn bepaald op basis van de voorbije periode.

De administratie gaat er in haar tabel vanuit dat alle musici werknemers zijn van de ensembles, met sociale lasten voor de werkgever tot gevolg⁽⁴¹⁾. Uit de onderzochte dossiers bleek dat alle ensembles ook met buitenlanders werken, die zij op zelfstandige basis contracteren en waarvoor zij dus geen sociale lasten moeten ten laste nemen. In de veronderstelling dat de vergoedingen voor de buitenlandse zelfstandige musici lager liggen dan de loonkosten van de werknemers-musici, zou de unieke loonkostparameter die de administratie hanteert, de ensembles bevoordelen met meer buitenlandse zelfstandige musici.

Voor de huurlasten en promotionele kosten van muziekensembles, voorziet de parametrische subsidiebepalingstabel in forfaitaire bedragen naargelang de grootte van de vereniging (van 10 tot 100 musici) of het profiel (van kamermuziekensemble tot symfonisch orkest). Voor drie van de onderzochte ensembles paste de administratie deze parameters echter inconsistent toe.

Het Rekenhof kon niet vaststellen hoe de administratie de voorgestelde subsidiebedragen bepaalde voor niet-ensembles (muziekclubs, festivals, concertorganisaties en muziekeducatieve organisaties). Blijkens tijdens het onderzoek verstrekte toelichtingen, steunden die bedragen op intern overleg. De administratie kon van dit overleg echter geen notulen voorleggen. Het ziet er dan ook naar uit dat zij deze subsidiebedragen op arbitraire wijze vaststelde. De administratie stelde dat zij de bedragen op zo uniform mogelijke wijze vaststelde, rekening houdend met de speci-

⁴⁰ Uiteindelijk worden alle parameters toegepast door middel van de variabelen aantal concerten en aantal musici. Bij sommige parameters (huur, promotie,...) gebeurt dat op een globale manier, bij andere met een individuele verrekening (lonen,...).

⁴¹ De administratie hanteert een unieke loonkostparameter: 45.612 EUR, brutoloon, vakantiegeld, RSZ werknemer en werkgever, legale voordelen e.a. inbegrepen.

fieke aard van de organisaties. Zolang de administratie echter niet uitgaat van een uitgewerkt systeem met objectieve parameters, die garanderen dat iedereen die zich in dezelfde omstandigheden bevindt, ook op dezelfde wijze gesubsidieerd wordt, beschouwt het Rekenhof de subsidiebepaling als arbitrair. Het argument van de administratie dat bedragen bepalen op grond van objectieve indicatoren zeer moeilijk en nog steeds niet mogelijk is in het zeer diverse culturele veld (en zeker in de muzieksector), bevestigt het arbitraire karakter.

Zoals vermeld onder punt 2.4.2 deelde de administratie de voorgestelde subsidiebedragen niet mee aan de muziekverenigingen. Ze bracht ook de subsidieberekening niet ter kennis van de ensembles. Zij deelde enkele ensembles weliswaar mee hoeveel musici en concerten zij aanvaardde, maar niet welke parameters zij hanteerde en hoe die de variabelen (aantal musici en aantal concerten) beïnvloedden. De informatie had dan ook maar een beperkte meerwaarde voor de betrokken verenigingen. De meeste muziekverenigingen kregen echter zelfs geen melding van het door de administratie aanvaarde aantal musici en concerten. De subsidiebepaling volgens de parametrische tabel was onderdeel van het advies van de administratie aan de minister⁽⁴²⁾. Gelet op het belang dat de decreetgever hechtte aan de motiveringsplicht en het repliekrecht, had de administratie de subsidiebepaling (bedrag én berekeningswijze⁽⁴³⁾) dus ook ter kennis moeten brengen van de betrokken verenigingen⁽⁴⁴⁾.

De administratie repliceerde dat zij haar subsidiebedragvoorstellen niet aan de verenigingen moest meedelen, aangezien die bedragen maar konden vaststaan na het definitieve advies. Zij steunt daarvoor op het feit dat geen van de reglementteksten melding maken van door de administratie voor te stellen subsidiebedragen. Volgens het Rekenhof staan het decretale kader en de uitvoeringsmaatregelen deze interpretatie niet toe. Integendeel, de decretale tegensprekelijke procedure en de verduidelijking in de memorie van toelichting, staan niet toe adviezen van de administratie over de toetsing aan de beoordelingscriteria, rechtstreeks aan de regering te bezorgen zonder repliekrecht voor de vereniging, en de administratief voorgestelde subsidiebedragen zijn het resultaat van een dergelijke toetsing. Dat de reglementering niet voorzag in door de administratie voor te stellen subsidiebedragen en dat de minister pas na de replieken van de verenigingen om een uitdrukkelijke subsidiebepaling vroeg, neemt niet weg dat die bedragen in een nieuwe ronde van voorlopig advies en repliekrecht moesten opgenomen wor-

⁴² De minister werd volgens de administratie mondeling en schriftelijk (nota van 22 februari 2002) in kennis gesteld.

⁴³ Doordat de gehanteerde subsidiebepalingstabel onderdeel vormde van het advies over de subsidiebepaling, moest die berekeningswijze, gelet op het repliekrecht, ook ter kennis worden gebracht van de verenigingen.

⁴⁴ De decreetgever bracht dit belang tot uiting in artikel 14, §3, van het muziekdecreet, dat stelt dat een muziekvereniging op de hoogte moet worden gebracht van *alle* voorlopige adviezen waarin onder meer advies wordt uitgebracht over de toetsing van de beoordelingscriteria.

den. De reglementering stelt nergens dat de administratie maar één voorlopig advies mocht uitbrengen; zij stelt dat *alle* voorlopige adviezen over het voldoen aan de subsidiëeringsvoorwaarden *én* de toetsing aan de beoordelingscriteria ter kennis moeten worden gebracht van de verenigingen. De visie van de administratie houdt een omzeiling en zelfs een schending in van het decretaal gegarandeerde repliekrecht. Het kwam alleen de decreetgever toe het repliekrecht te beperken, wat hij niet deed.

2.4.4 Meervoudige werking

Het muziekdecreet stelt dat alleen muziekverenigingen die kunnen worden ingeschaald in de decretaal voorziene categorieën⁽⁴⁵⁾, kunnen worden erkend, en bijgevolg gesubsidieerd. Het decreet doet geen uitspraak over de verenigingen die door hun werking tot verschillende categorieën kunnen behoren. Het is dan ook mogelijk dat een vereniging erkenning en subsidiëring vraagt in verschillende categorieën, maar in de mogelijkheid van erkenning in één categorie en subsidiëring op grond van een bredere werking die de erkenningscategorie overstijgt, is niet expliciet voorzien.

In twee erkennings- en subsidiëeringsdossiers zorgden de richtlijnen van de administratie voor verwarring. Deze richtlijnen stelden immers dat de administratie bij de bepaling van het subsidiebedrag voor een aanvrager die door de aard van zijn activiteiten in meer dan één categorie thuis hoort, in de mate van het mogelijke rekening zou houden met het geheel van de werking van de vereniging. De richtlijn wekt zo de indruk dat erkenning in één categorie kan samengaan met subsidiëring van activiteiten die vallen onder andere categorieën. Dat gaat verder dan het muziekdecreet en het uitvoeringsbesluit.

2.5 Subsidiebepalingsprocedure bij de beoordelingscommissie

2.5.1 Motivering en duidelijkheid adviezen

Ten aanzien van de duidelijkheid en motivering van de subsidiebepalingsadviezen geldt dezelfde kritiek als ten aanzien van de erkenningsadviezen (zie punt 2.2).

2.5.2 Verschil tussen gevraagde en voorgestelde bedragen

Evenmin als de administratie, nam de beoordelingscommissie in de individuele adviezen over de erkenning en structurele subsidiëring in de periode 2003-2006 die zij meedeelde aan de muziekverenigingen, een standpunt in over de grootte van de jaarlijks toe te kennen werkingssub-

⁴⁵ Opgesomd in artikel 3, §1, 1°, van het muziekdecreet.

sidie. De adviezen vermeldden alleen hoeveel de gevraagde subsidie bedroeg en het advies, dat in de positieve gevallen luidde: *erkenning en subsidiëring*. De voorstellen van de bedragen van de jaarlijkse werkingssubsidies voor de positief geadviseerde verenigingen waren ook hier het voorwerp van een afzonderlijke nota.

Voor de verenigingen die deel uitmaakten van de steekproef, vergeleek het Rekenhof de gevraagde bedragen opgenomen in de individuele adviezen en de voorgestelde bedragen vermeld in de nota van de beoordelingscommissie⁽⁴⁶⁾. Daaruit bleek dat de voorgestelde bedragen in geen enkel geval overeen stemden met de gevraagde bedragen. De adviezen die de beoordelingscommissie aan de verenigingen meedeelde, waren dan ook misleidend omdat zij de schijn wekten een gunstig advies in te houden ten aanzien van het gevraagde bedrag.

2.5.3 *Motivering subsidiebedragen*

Noch de adviezen, noch de notulen van de vergaderingen van de beoordelingscommissie verschaften inzicht in de voorgestelde subsidiebedragen. Ook was de relatie onduidelijk tussen de door de muziekverenigingen gevraagde subsidiebedragen, de artistieke adviesbepalingen en de door de commissie voorgestelde bedragen. De afwezigheid van een motivering doet vermoeden dat de bedragen op arbitraire wijze werden bepaald.

De beoordelingscommissie bracht de voorgestelde subsidies ook niet ter kennis van de muziekverenigingen, wat strijdig is met het door de decreetgever beoogde repliekrecht van de verenigingen (zie punt 2.4.3).

2.5.4 *Uniek advies*

Dat de beoordelingscommissie maar één advies gaf, dat zowel op de erkenning als op de subsidiëring sloeg, had in de meeste dossiers tot gevolg dat de commissie haar bevoegdheid overschreed in de subsidiebepalingsprocedure. Immers, de commissie mag in het kader van de beoordeling van het beantwoorden aan de kwalitatieve erkenningsvoorwaarden⁽⁴⁷⁾ advies uitbrengen over organisatorische en beheersmatige aspecten, maar zij mag dat niet bij de toetsing van de geplande activiteiten aan de artistieke subsidiebepalingscriteria. Alleen de administratie mag bij de subsidiebepaling advies verlenen over de organisatorische en beheersmatige werkingsaspecten van de vereniging⁽⁴⁸⁾. Het unieke advies, dat betrekking heeft op zakelijke en artistieke aspecten, bracht dus met zich dat de commissie de regering bij de subsidiebepaling advies verstrekke over criteria waarover alleen de administratie advies mocht verstrekken.

⁴⁶ Nota met kenmerk MR/DVG/BECOM/2002-02.

⁴⁷ Bepaald in artikel 4, §1, 2°, van het muziekdecreet.

⁴⁸ Luidens artikel 16, §4, van het uitvoeringsbesluit.

2.6 Subsidiebepalingsprocedure bij de Vlaamse Regering

2.6.1 Inhoudelijke beleidsaccenten van de minister

Zoals uiteengezet onder punt 2.3.1, heeft de minister naar aanleiding van de subsidieronde 2003-2006 vooraf meegedeeld dat hij een aantal inhoudelijke accenten wilde leggen om een beter evenwicht te creëren in het muzieklandschap. Hij deelde mee dat deze accenten niet alleen een rol gespeeld hadden bij de erkenningsbeslissingen, maar ook hun vertaling gevonden hadden in de toekenning van de subsidies, zoals uit de concrete verdeling bleek⁽⁴⁹⁾.

Deze inhoudelijke accenten zijn niet louter uitvoering van het muziekdecreet, maar impliceren beleidsopties die het decretaal kader overstijgen. Het decreet geeft bijvoorbeeld niet aan dat het een beter evenwicht beoogde tussen subsidiëring van klassieke en populaire muziek, of tussen subsidiëring van muziekproducerende en muziek presenterende verenigingen. Mocht dit een prioriteit van de decreetgever geweest zijn, dan had hij in het decreet gemakkelijk sleutels kunnen inschrijven voor de verdeling van de subsidies over de verscheidene muziekverenigingen⁽⁵⁰⁾. De decreetgever heeft evenmin delegatie verleend aan de Vlaamse Regering of de minister om bij de subsidiëring bijkomende prioriteiten te stellen.

Door te stellen dat hij voor de bepaling van de subsidiebedragen rekening zou houden met eigen inhoudelijke accenten, voegde de minister, net als bij de erkenningen, bijkomende, decretaal niet voorgeschreven voorwaarden toe. Het zou in casu gaan om een derde categorie beoordelingscriteria, buiten die inzake de artistieke kwaliteit van de activiteit of inzake de werking en het beheer van de organisatie. De ministeriële criteria betreffen immers de aard van de activiteiten (populaire muziek versus klassieke muziek, muziekproductie versus muziekpresentatie, enz.).

2.6.2 Koppeling voorwaarden aan financieringsbudget

In functie van haar prioriteit een correcte uitvoering van de sociaal- en arbeidsrechtelijke verplichtingen te stimuleren, aanvaardde de Vlaamse Regering op 29 maart 2002 bij de goedkeuring van het erkenningsbesluit de subsidiëringsmeerkosten die voortvloeiden uit de honorering van

⁴⁹ Nota VR/2002/2106/DOC0571 betreffende het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de subsidiëring van professionele muziekensembles, concertorganisaties, muziekclubs, muzikeducatieve organisaties en festivals voor de periode 2003-2006.

⁵⁰ Tussen muziekensembles onderling of tussen de muziekensembles en de andere muziekverenigingen, enz.

de CAO, als haar gezamenlijke verantwoordelijkheid⁵¹). Deze meerkosten zouden 4.787.910 EUR bedragen. Deze verhoogde subsidiëring zou een grote impuls voor alle muziekorganisaties betekenen. De minister kondigde in zijn nota aan de Vlaamse Regering⁵²) dan ook aan de verhoging in de ministeriële besluiten te zullen koppelen aan bijkomende voorwaarden. Hij steunde daarvoor op het subsidiebesluit 2003-2006, dat stelde dat krachtens het decreet het vierjarig financieringsbudget voor de erkende professionele muziekverenigingen gekoppeld kon worden aan specifieke uitvoeringsvoorwaarden ter uitvoering van de decretale criteria, in het bijzonder betreffende het aantal activiteiten, de geografische spreiding van de activiteiten, het publieksbereik, het creëren van stageplaatsen voor musici in opleiding en de samenwerking met andere culturele organisaties⁵³).

Deze bepaling roept echter vragen op:

- De term *specifieke uitvoeringsvoorwaarden* is misleidend, want de decretale bepaling waarnaar wordt verwezen handelt over de beoordelingscriteria ter bepaling van het financieringsbudget voor de volgende vierjarige periode. Deze beoordelingscriteria dienden decretaal te zijn bepaald of aanvullend kenbaar gemaakt door de Vlaamse Regering vóór 31 mei van het aanvraagjaar. In casu dienden alle beoordelingscriteria dus bekend te zijn op 31 mei 2001. De minister mocht dus *krachtens of ter uitvoering van* het onderliggende decreetartikel achteraf geen bijkomende beoordelingscriteria meer bepalen.
- De context van de subsidiëeringsprocedure doet vermoeden dat de minister met de “specifieke uitvoeringsvoorwaarden” de concretisering op het oog had van een aantal beoordelingscriteria die ten grondslag lagen aan de berekening van het subsidiebedrag. De opgesomde criteria mochten echter niet alleen het subsidiebedrag bepalen. Het decreet stelde dat bedrag immers afhankelijk van twee soorten beoordelingscriteria: werkings- en beheerscriteria, waartoe de bovengenoemde criteria behoren, en criteria inzake artistieke kwaliteit. De verwijzing naar één soort criteria was dan ook onvoldoende.
- Verder is het onduidelijk waarom de besluitbepaling niet in voorwaarden voorzag met een rechtstreekse betrekking op de naleving van de CAO.
- Ten slotte kreeg deze bepaling geen uitvoering. Voor geen enkele erkende muziekvereniging koppelde de minister effectief uitvoe-

⁵¹ In tegenstelling tot de meerkosten van de *normale* culturele betoelaging 2003-2006 tegenover de vorige subsidiëeringsperiode, die enkel ten laste was van de cultuurbegroting.

⁵² Nota VR/2002/2106/DOC0571.

⁵³ Artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2002 houdende de structurele subsidiëring van erkende professionele muziekensembles, concertorganisaties, muziekclubs, muziekeducatieve organisaties en festivals in de periode 2003-2006.

ringsvoorwaarden aan de toekenning van het financieringsbudget. Een individueel ministerieel besluit dat duidelijk alle beoordelingscriteria voor de bepaling en toekenning van het financieringsbudget zou hebben geconcretiseerd, zou de administratie nochtans een duidelijk uitgangspunt hebben geboden voor het toezicht op de beoordelingscriteria.

2.6.3 Subsidiebepaling door de Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering keurde op 28 juni 2002 het subsidiëringsbesluit 2003-2006 goed⁽⁵⁴⁾. Bij ontstentenis van een motivering van de subsidiebedragen haar aangereikt door de bevoegde minister, kon de Vlaamse Regering, die voor de subsidiebepaling over de uiteindelijke discretionaire bevoegdheid beschikt, niet voldoen aan de motiveringsplicht⁽⁵⁵⁾. Zij liet na in haar besluit uitdrukkelijk de feitelijke en juridische overwegingen te vermelden die aan de subsidiebepaling ten grondslag lagen en motiveerde onvoldoende. Het besluit beperkte zich tot een loutere opsomming van organisaties, met vermelding van een minimaal subsidiebedrag per organisatie. De opmerkingen over de schendingen van de beginselen van behoorlijk bestuur (zorgvuldigheid, behoorlijke belangenafweging, gelijkheidsbeginsel) die voor de erkenningen werden geformuleerd, zijn dan ook toepasselijk op de subsidiebepalingsbeslissingen.

2.6.4 Vroegere subsidieverhoging

In de periode 1999-2002 verhoogde de Vlaamse Regering enkele malen de subsidie-enveloppe van verschillende muziekverenigingen⁽⁵⁶⁾, met name op 17 december 1999, 8 september en 1 december 2000, en 1 juni 2001. De twee eerste besluiten verhoogden de subsidie-enveloppe van alle muziekensembles. In de nota aan de Vlaamse Regering⁽⁵⁷⁾ stelde de minister in 1999 dat het aanvullende subsidiebedrag bestemd was voor de toepassing van de sociale zekerheidsreglementering voor het artistiek personeel van de ensembles⁽⁵⁸⁾ en voor de toepassing van de CAO voor de muzieksector gesloten op 1 juli 1999. De verhogingsbesluiten 2000 verhoogden de subsidiebedragen voor vijf

⁵⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2002 houdende de structurele subsidiëring van erkende professionele muziekensembles, concertorganisaties, muziekclubs, muziekeducatieve organisaties en festivals in de periode 2003-2006, gevoegd als bijlage bij document VR/2002/21.06/DOC.0571Bis.

⁵⁵ Opgelegd door de wet van 29 juni 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

⁵⁶ Oorspronkelijk bepaalde het besluit van de Vlaamse Regering van 26 januari 1999 welke muziekverenigingen werden erkend voor de periode 1999-2002 en het jaarlijkse subsidiebedrag voor deze volledige periode.

⁵⁷ Met kenmerk VR/99/17.12/DOC.1204.

⁵⁸ Die werd volgens de minister op dat ogenblik maar beperkt nageleefd.

muziekeducatieve organisaties vanaf het werkingsjaar 2000. De minister argumenteerde met het wegvallen van de subsidiëring vanwege Jeugdwerk en Volksontwikkeling en de beleidskeuze organisaties die zich specifiek richten op populaire muziek, beter te ondersteunen. Het besluit 2001 verhoogde ten slotte de subsidies voor alle muziekclubs vanaf het werkingsjaar 2001. Ook deze subsidieverhoging paste in het beleid van de minister, die extra inspanningen wilde voor de populaire muziek.

Het muziekdecreet verschaft echter geen basis voor een tussentijdse subsidieverhoging ter vergoeding van CAO-kosten en sociale zekerheidsbijdragen, ter compensatie van weggefallen andere subsidies of ter financiering van nieuwe beleidskeuzes. De subsidies worden om de vier jaar toegekend in de vorm van een vierjaarlijks financieringsbudget, dat de nodige middelen voor de subsidiëring van basis-, personeels- en werkingskosten van deze verenigingen bevat⁽⁵⁹⁾. De Vlaamse Regering mag de subsidies alleen jaarlijks aanpassen ter financiering van de extra personeelsuitgaven die voortvloeien uit de stijging van het indexcijfer⁽⁶⁰⁾. Een extra subsidie om andere redenen vergt een aparte decretale basis. Met de opeenvolgende tussentijdse verhogingen overschreed de Vlaamse Regering dus haar bevoegdheid.

De subsidiebesluiten vermeldde niet de bestemming van de bijkomende subsidiebedragen aan de muziekensembles. De administratie deelde elk ensemble mee dat het de extra middelen moest aanwenden voor de toepassing van de CAO en de opbouw van sociale rechten. Zij ging daarmee haar bevoegdheden te buiten: zij kan immers reglementaire bepalingen alleen verder uitvoeren, maar mag geen voorwaarden toevoegen. Vermits de reglementering geen specifieke uitvoeringsvoorwaarden aan de besteding van de aanvullende subsidiebedragen koppelde, was het verhoogde budget bestemd voor het geheel van de werking van de muziekverenigingen⁽⁶¹⁾. De administratie mocht ensembles daarom alleen sanctioneren als ze niet voldeden aan de erkennings- en subsidievoorwaarden uit het muziekdecreet en het uitvoeringsbesluit⁽⁶²⁾. Toch hield zij ten onrechte een deel van de subsidies van één van de onderzochte muziekensembles voor de werkingsjaren 2000, 2001 en 2002 in, omdat het ensemble het extra subsidiebedrag niet volledig had besteed aan CAO- en RSZ-kosten.

Het is overigens onduidelijk hoe de administratie de aanwending van de RSZ- en CAO-middelen heeft gecontroleerd. De administratie deelde mee daarvoor diverse posten uit de afrekening in aanmerking te hebben genomen: sociale bijdragen werkgever, vakantiegeld, extra verblijfskosten,... Als zij deze kosten ruim moest interpreteren om aan het bedrag te komen, nam zij de berekening in het inspectieverslag op. Zij verklaarde

⁵⁹ Artikel 13, §1, van het muziekdecreet.

⁶⁰ Artikel 13, §2, van het muziekdecreet.

⁶¹ Conform artikel 12 van het muziekdecreet.

⁶² Tot deze voorwaarden behoren ook de toepassing van de CAO en de sociale zekerheidsreglementering, maar dit houdt niet in dat daaraan een welbepaald deel van het financieringsbudget moest worden besteed.

niet wat een *ruime interpretatie* inhield. Zij legde evenmin uit waarom zij voor één ensemble de loonkosten van een bijkomend administratief personeelslid en bijkomende kosten voor de boekhouder niet aanvaardde, terwijl zij bij een ander ensemble de sociale bijdragen voor twee bedienden wel aanvaardde ter verantwoording van de extra subsidie. Bij dit laatste ensemble nam zij ook de premie voor het Bach-jaar in aanmerking, die een vrijwillig toegekende premie was en niet voortvloeide uit de CAO. De controle door de administratie was dus ondoorzichtig en leek weinig rechtlijnig.

2.6.5 Reservevormingsvoorwaarden

In het besluit van 26 januari 1999 dat de erkenning en subsidiëring van de muziekverenigingen voor de periode 1999-2002 vastlegde, nam de Vlaamse Regering voorwaarden voor de reserveaangroei bij de begunstigden op⁽⁶³⁾. De aangroei mocht elk werkingsjaar hoogstens 10% van de voor dat jaar toegekende werkingssubsidie bedragen of maximaal gelijk zijn aan het bedrag van de eigen inkomsten als dat lager lag dan 10% van de subsidie. De gecumuleerde reserves mochten ten hoogste 20% van de gemiddelde kosten van de laatste drie werkingsjaren bedragen. Het besluit onderwierp de aanwending van de reserves aan de goedkeuring van de Vlaamse Minister van Cultuur, na akkoord van de Vlaamse Minister van Begroting. Het subsidiebesluit voor de periode 2003-2006 bevat geen reservenormen⁽⁶⁴⁾. Die staan wel in de jaarlijkse toekenningsbesluiten⁽⁶⁵⁾.

De opbouw van reserves met subsidies is aanvaardbaar als zij verenigbaar is met de aard van de subsidie⁽⁶⁶⁾. Het muziekdecreet bepaalt dat subsidies aan erkende muziekverenigingen bestemd zijn voor hun werking, meer bepaald hun basis-, personeels- en werkingskosten⁽⁶⁷⁾. De toezichtsmodaliteiten bepalen voorts dat de verenigingen al hun uitgaven en ontvangsten moeten verantwoorden⁽⁶⁸⁾. Het betreft hier dus geen subsidie voor specifieke uitgaven of tekorten. De decreetgever heeft de subsidievoorwaarden vastgelegd en de Vlaamse Regering kreeg geen delegatie om bijkomende voorwaarden op te leggen. De decreetgever is dan ook de aangewezen overheid om normen voor de reservevorming op te leggen.

De beperking van de jaarlijkse reserveaangroei strookt overigens niet met het principe van de toekenning van een financieringsbudget voor vier jaar. Deze financieringswijze biedt de verenigingen immers zeker-

⁶³ De artikelen 13 tot 15.

⁶⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2002.

⁶⁵ De artikelen 8 en 9.

⁶⁶ Bij projectsubsidies en subsidies voor welbepaalde kosten of investeringen kunnen bijvoorbeeld geen reserves worden toegestaan. De subsidie kan maar worden betaald tot het bedrag van de verantwoorde kosten.

⁶⁷ Artikel 12, §1, en 13, §1, van het muziekdecreet.

⁶⁸ Artikel 18 van het uitvoeringsbesluit.

heid over hun enveloppe gedurende meer jaren, zolang ze voldoen aan de subsidiëeringsvoorwaarden en beoordelingscriteria. Zij laat hen toe gemakkelijker een lange-termijnplanning uit te werken. Uit de memorie van toelichting blijkt dat dit ook de bedoeling van de decreetgever was⁶⁹). Door de jaarlijkse beperking van de reserveaan groei kunnen de verenigingen een saldo van een financieel gunstig werkingsjaar misschien niet volledig gebruiken om een werkingsjaar met hoge kosten te compenseren. Daar de reserve-regels pas zijn ingevoerd bij de bekendmaking van de effectieve subsidiebedragen, konden de verenigingen er ook geen rekening mee houden bij het opstellen van hun beleidsplan.

2.7 Toezicht door de administratie

2.7.1 Geactualiseerde beleidsplannen

De muziekverenigingen moeten over elk jaar van de erkenningsperiode een geactualiseerd, verder uitgewerkt en aan de noodzakelijke en mogelijke veranderingen aangepast artistiek en financieel beleidsplan indienen⁷⁰). Daarin moeten zij in detail uiteenzetten op welke wijze ze hun artistieke en zakelijke visie in het werkingsjaar zullen realiseren. Zij moeten de geactualiseerde beleidsplannen bij de administratie indienen tegen 1 november voorafgaand aan het jaar waarop het plan betrekking heeft. Een erkend festival moet zijn geactualiseerd beleidsplan indienen drie maand voor de datum waarop het zijn eerste culturele manifestatie organiseert in het jaar waarop dit beleidsplan betrekking heeft.

De muziekverenigingen moeten ook voor het eerste werkingsjaar een geactualiseerd beleidsplan indienen. Geen van de onderzochte muziekverenigingen diende echter voor het eerste werkingsjaar 1999 een geactualiseerd beleidsplan in. Nochtans verschilden de toegekende subsidiebedragen soms sterk van de gevraagde subsidies waarop het oorspronkelijk beleidsplan steunde. Een tijdige voorlegging van een geactualiseerd plan vóór 1 november van 1998 was overigens onmogelijk. Immers, het erkennings- en subsidiebesluit voor de werkingsperiode 1999-2002 dateert van 26 januari 1999. Voor de tweede erkennings- en subsidiëeringsperiode werden de verenigingen wel tijdig op de hoogte gebracht van hun erkenning en het toegekende subsidiebedrag. Alle muziekverenigingen dienden dan wel een geactualiseerd beleidsplan in voor het eerste werkingsjaar (2003).

De precieze indieningsdatum van de geactualiseerde beleidsplannen bleek meestal niet uit de dossierstukken. Blijkens de data die de verenigingen erin vermeldde, werden de meeste beleidsplannen echter na 1 november van het jaar x-1 ingediend, dus te laat. Aan deze laattijdigheid is geen sanctie verbonden. De administratie heeft de geactualiseerde

⁶⁹ Stuk 903 (1997-1998)-Nr. 1, p. 18.

⁷⁰ Krachtens artikel 4, §2, van het muziekdecreet en artikel 4 van het uitvoeringsbesluit.

beleidsplannen tot op heden nooit getoetst aan het oorspronkelijk beleidsplan, noch geëvalueerd op de naleving van erkennings- en subsidievoorwaarden. Zij heeft alleen de uitvoering ervan gecontroleerd bij de evaluatie van de afrekeningsdossiers. Aangezien het beleidsplan essentieel is bij het verlenen van de erkenning, is het toch aangewezen dat wordt nagegaan of de muziekvereniging met haar geactualiseerde beleidsplan nog voldoet aan de erkenningsvoorwaarden. De reglementering bepaalt echter niet wie wanneer welke aspecten van het geactualiseerde beleidsplan moet evalueren. Zij voorziet alleen in een toetsing na afloop van het werkingsjaar, met name bij de evaluatie door de beoordelingscommissie van de invulling van de kwalitatieve erkenningsvoorwaarden tijdens het afgelopen jaar. Een vroegere toetsing zou het nochtans mogelijk maken in te grijpen als een muziekvereniging zou dreigen niet meer te voldoen aan de erkenningsvoorwaarden. De werking zou dan bijvoorbeeld kunnen worden bijgestuurd in het kader van de schorsingsprocedure, die de vereniging de gelegenheid geeft de vastgestelde inbreuken te regulariseren⁷¹).

Op één muziekensemble na konden dezelfde verenigingen die in hun erkenningsaanvraag geen gedetailleerde informatie konden verstrekken bij de programmering voor de vierjarige erkennings- en subsidieperiode (zie 2.1.5), evenmin in de geactualiseerde beleidsplannen een concrete planning geven voor het volledige werkingsjaar. Als reden werd aangehaald het gebruik in de sector om op vrij korte termijn te werken en de actuele werking van de verenigingen, waardoor het onmogelijk is lang op voorhand een exacte programmering uit te stippelen. De administratie heeft deze beleidsplannen altijd aanvaard, hoewel ze niet in overeenstemming waren met het uitvoeringsbesluit. Het beleidsplan moet immers ten minste een gedetailleerde begroting en een gedetailleerde programmering bevatten. Blijkbaar is dat voor enkele muzieksectoren onhaalbaar.

Eén muziekvereniging wees er in haar geactualiseerde beleidsplannen op dat ze niet wist in hoeverre het muzikeducatieve luik van haar werking effectief was gehonoreerd in haar erkenning en subsidiëring omdat de adviezen van de beoordelingscommissie muziek en de administratie daarvan geen kwantitatieve of kwalitatieve beoordeling maakten. De vereniging stelde dat deze situatie weinig houvast bood bij de programmering. Hieruit blijkt dat de gebrekkige motivering van adviezen en erkennings- en subsidiebeslissingen de verenigingen kan hinderen bij de bepaling van de prioriteiten in hun werking.

2.7.2 Jaarlijkse activiteitenverslagen

Voor de uitoefening van het jaarlijks toezicht moeten de erkende muziekverenigingen voor elk werkingsjaar een activiteitenverslag bezorgen aan de administratie uiterlijk op 1 april van het jaar volgend op het wer-

⁷¹ Artikel 10 van het muziekdecreet.

kingsjaar⁽⁷²⁾. Er zijn evenwel geen rechtstreekse gevolgen verbonden aan een laattijdige indiening. Als de administratie naar aanleiding daarvan oordeelt dat een vereniging niet meer meewerkt aan de uitoefening van het toezicht, kan zij wel een procedure tot schorsing of intrekking van de erkenning inleiden⁽⁷³⁾. Vanzelfsprekend wordt ook het saldo van de subsidie niet uitbetaald zolang het activiteitenverslag niet volledig is voorgelegd.

In de onderzochte dossiers kon de precieze indieningsdatum van het activiteitenverslag meestal niet uit de voorgelegde stukken worden afgeleid. De eerste jaren waren de activiteitenverslagen soms ook onvolledig. Herhaalde opmerkingen van de administratie hebben dit euvel grotendeels verholpen. Bij vier van de onderzochte muziekverenigingen ontbrak systematisch het verslag van de algemene vergadering over de goedkeuring van rekeningen en begroting. Bij drie muziekverenigingen bevatten de eerste activiteitenverslagen geen verslag met commentaar bij de balans en resultatenrekening, opgesteld door een erkend accountant of bedrijfsrevisor⁽⁷⁴⁾. Meestal werden deze stukken achteraf wel voorgelegd op vraag van de administratie. Voor sommige muziekverenigingen was het blijkbaar moeilijk de controle van hun rekeningen door de revisor of accountant en de goedkeuring ervan rond te krijgen voor de opgelegde datum. Bij één muziekvereniging stelde de boekhouder het verslag over de jaarrekening op. Omdat de persoon die dit verslag opstelde niet betrokken mocht zijn bij de dagelijkse zakelijke, organisatorische en artistieke werking van de muziekvereniging, werd het accountantsverslag op vraag van de administratie vanaf 2003 opgemaakt door een revisor, die niet betrokken was bij de dagelijkse werking.

2.7.3 Aard van het administratief toezicht

De administratie moet jaarlijks toezicht uitoefenen op de naleving van de erkenningsvoorwaarden, de subsidiëringsvoorwaarden en de beoordelingscriteria. De reglementering heeft de inhoud van dit toezicht niet expliciet vastgelegd, maar verschillende bepalingen wijzen het toezicht op de kwalitatieve erkenningsvoorwaarden⁽⁷⁵⁾ en de artistieke aspecten van de gesubsidieerde activiteiten⁽⁷⁶⁾ toe aan de beoordelingscommissie muziek. Het toezicht van de administratie heeft wellicht dan ook betrekking op de formele erkenningsvoorwaarden, de bijkomende erkenningsvoorwaarden voor muziekensembles, de subsidiëringsvoorwaarden en de (aanvullende) beoordelingscriteria in verband met het beheer⁽⁷⁷⁾.

⁷² Artikel 18, §1 en §3, van het uitvoeringsbesluit.

⁷³ Artikel 10, §1, van het muziekdecreet.

⁷⁴ Artikel 18, §3, 4°, van het uitvoeringsbesluit.

⁷⁵ Artikel 9, §2, van het decreet en artikel 20 van het uitvoeringsbesluit.

⁷⁶ Artikel 23, §3, van het decreet en artikel 20 van het uitvoeringsbesluit.

⁷⁷ Respectievelijk opgenomen in artikel 4, §1,1°; artikel 5; artikel 16 en artikel 17, §1, 2°, van het decreet, en artikel 15, §1,2°, van het uitvoeringsbesluit.

In de inspectieverslagen rapporteert de administratie over de naleving van alle formele en eventueel bijkomende erkenningsvoorwaarden en over de naleving van de subsidiëeringsvoorwaarden. Deze voorwaarden zijn voldoende afgelijnd om een evaluatie toe te laten en aan de niet naleving ervan gevolgen te koppelen.

Over de (aanvullende) beoordelingscriteria in verband met het beheer rapporteert de administratie niet. Zij kan slechts de beoordelingscriteria die de subsidiebeslissing hebben beïnvloed, in het toezicht betrekken. De reglementering bepaalt immers dat de beoordelingscriteria worden gehanteerd voorzover ze relevant zijn voor de beoordeling van de gesubsidieerde activiteit. Door de gebrekkige motivering van de adviezen van de administratie en het ontbreken van motivering in de toekenningsbesluiten van de Vlaamse Regering⁽⁷⁸⁾ is het echter onduidelijk welke rol de beoordelingscriteria bij de subsidiebepaling speelden. Een toetsing van de beoordelingscriteria is in de praktijk dan ook onmogelijk, hoewel zij decretaal is voorgeschreven.

2.7.4 Toezicht op de arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid

Een muzikensemble moet voor zijn musici de toepasselijke wetgeving op het vlak van de sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen respecteren⁽⁷⁹⁾. Voor andere muziekverenigingen is dit niet als erkenningsvoorwaarde opgenomen.

Een musicus kan als werknemer of als zelfstandige (eventueel vanuit een vennootschap) prestaties leveren. De memorie van toelichting bevestigt dit⁽⁸⁰⁾. Het opgegeven arbeidsstatuut moet vanzelfsprekend overeenstemmen met de reële werksituatie. De administratie beroept er zich op dat de controle daarop toekomt aan de arbeidsinspectie en niet aan de inspectie in het kader van het muziekdecreet. Zij controleert deze erkenningsvoorwaarde in de praktijk dan ook niet.

Voor één muzikensemble, dat zijn musici als zelfstandigen engageerde per productie, stelde de administratie ten onrechte dat het de wetgeving op het vlak van de arbeidsverhoudingen niet naleefde. Ze drong erop aan deze musici met een arbeidsovereenkomst tewerk te stellen en verwees daarbij ook naar de CAO ter uitvoering waarvan, volgens haar, voor alle Belgische musici een arbeidsovereenkomst moest worden afgesloten. De CAO is echter alleen toepasselijk op musici die als werknemer bij de ensembles zijn tewerkgesteld, maar legt niet op dat alle musici als werknemer moeten zijn tewerkgesteld. De administratie beriep zich dus ten onrechte op de CAO om voor de betrokken musici het werknemersstatuut op te leggen.

⁷⁸ Zie de punten 2.1.2, 2.4.1 en 2.6.3.

⁷⁹ Artikel 5, 1°, van het muziekdecreet.

⁸⁰ Stuk 903 (1997-1998)-Nr. 1, p. 6.

Sociaalrechtelijk vielen de musici tot 1 juli 2003 onder de toepassing van de sociale zekerheid voor werknemers, ongeacht de band die zij met het muzikensembles hadden. De sociale zekerheidsreglementering bepaalde immers dat alle schouwspelartiesten, onder wie de musici, orkestleiders en aanvullingsartiesten, voor de toepassing van de sociale zekerheid als werknemer moesten worden beschouwd zodra zij tegen betaling van een vergoeding werden aangeworven om op te treden tijdens voorstellingen, repetities, radio- en televisie-uitzendingen, film-, plaat- of bandopnames⁽⁸¹⁾. Sinds 1 juli 2003 moeten voor alle artistieke medewerkers nog steeds sociale bijdragen worden betaald in het stelsel van werknemers, tenzij de betrokken medewerker kan aantonen dat hij zijn prestaties levert als zelfstandige⁽⁸²⁾. De kunstenaar kan de Commissie Kunstenaars om een zelfstandigheidsverklaring vragen. Tijdens de geldigheidsduur van deze verklaring wordt de kunstenaar op onweerlegbare wijze vermoed zijn artistieke prestaties uit te oefenen als zelfstandige⁽⁸³⁾. Voor buitenlandse musici die het vereiste attest (E 101) voorleggen waaruit blijkt dat ze onder een buitenlandse sociale zekerheid vallen, hoeven geen sociale bijdragen te worden betaald.

De administratie kan de toepassing van de wetgeving op de sociale zekerheid dus wel degelijk controleren, aangezien alle musici moeten aangegeven zijn bij de RSZ, tenzij ze, sinds 1 juli 2003, een zelfstandigheidsverklaring kunnen voorleggen. Uit de onderzochte dossiers bleek niet hoe de administratie de naleving van de sociale zekerheidsreglementering controleerde. Zij vroeg de ensembles in hun activiteitenverslag voor alle artistieke medewerkers op te geven: het statuut, de modaliteiten van de overeenkomst en de wijze van bezoldiging. Aan de meeste muzikensembles uit het onderzoek waren een of meer musici als zelfstandige verbonden. De dossierstukken toonden niet aan welke sociale zekerheidsregeling voor hen werd toegepast. De attesten van het sociaal secretariaat en het grootboek, opgenomen in de activiteitenverslagen van de ensembles, vermeldde de totale bedragen van de te betalen RSZ-bijdragen, maar niet voor wie bijdragen werden betaald. Het is de bevoegdheid van de RSZ na te gaan of die bijdragen correct zijn berekend, maar de administratie kan in het kader van het muziekdecreet wel controleren of de musici effectief zijn aangegeven bij de RSZ of een zelfstandigheidsverklaring voorlegden.

⁸¹ Artikel 3, 2°, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

⁸² Artikel 3, 2°, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 werd opgeheven door de programmawet van 23 december 2002, die artikel 1 bis, §1, invoegde in de wet van 27 juni 1969: *deze wet vindt eveneens toepassing op de personen die, zonder door een arbeidsovereenkomst te zijn verbonden, tegen betaling van een loon artistieke prestaties leveren en/of artistieke werken produceren in opdracht van een natuurlijke of rechtspersoon, tenzij de persoon die de artistieke prestatie levert of het artistieke werk produceert, bewijst dat deze artistieke prestaties en/of werken niet worden geleverd in gelijkaardige socio-economische voorwaarden als die waarin een werknemer zich ten opzichte van zijn werkgever bevindt.*

⁸³ Artikel 172 van de programmawet van 23 december 2002.

2.7.5 Naleving van de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst

Een professioneel muziekensemble moet de toepasselijke CAO⁽⁸⁴⁾ naleven⁽⁸⁵⁾. Deze subsidiëeringsvoorwaarde geldt niet voor andere muziekverenigingen. Het is onduidelijk hoe de administratie deze subsidiëeringsvoorwaarde controleerde. Alle activiteitenverslagen bevatten een toelichting door het muziekensemble zelf over de toegepaste vergoedingen. In twee gevallen bevatte het activiteitenverslag ook een verklaring van het sociaal secretariaat van het ensemble dat de CAO werd nageleefd. De administratie achtte zo'n verklaring voldoende, omdat zij ervan uitging dat de sociale secretariaten beschikten over de CAO en de loonberekeningen dan ook toepasten volgens de CAO. Zij heeft daarover echter geen zekerheid. Zij merkte tijdens het onderzoek ook op dat de controle op de toepassing van de CAO een federale materie is, waarvoor zij eigenlijk niet bevoegd is. Zij stelde dat zij desondanks de naleving van de CAO controleerde, maar kon daarover geen stukken voorleggen, noch een gedetailleerde toelichting over de controlewijze geven. Aangezien de naleving van de CAO een subsidievoorwaarde is voor de ensembles, die daarvoor bovendien in de afgelopen (1999-2002) en de huidige (2003-2006) subsidieperiode extra middelen ontvingen, dient de administratie volgens het Rekenhof de naleving ervan te controleren. Deze controle lijkt tot op heden te ontbreken.

2.7.6 Contracten met muziekensembleverantwoordelijken

Muziekensembles moeten hun dagelijks artistiek en zakelijk beleid toevertrouwen aan respectievelijk een artistiek verantwoordelijk persoon en een zakelijk verantwoordelijk persoon, die contractueel verbonden zijn aan het ensemble en die deze functies volwaardig uitoefenen⁽⁸⁶⁾. Deze contracten moeten schriftelijk zijn⁽⁸⁷⁾. Vanzelfsprekend moeten ze alle uitvoeringselementen van de opdracht bevatten.

In één van de onderzochte dossiers was de taakomschrijving in het contract van de zakelijk leider sinds 1 januari 2003, incorrect. De betrokkene was voorheen al in dienst als verantwoordelijke voor artistieke coördinatie en planning. Een addendum aan de arbeidsovereenkomst paste het loon aan vanaf 1 januari 2003, maar niet de taakomschrijving. Uit de arbeidsovereenkomst bleek zodoende niet dat de betrokkene de zakelijke leiding van het ensemble opnam.

⁸⁴ CAO van 1 juli 1999, gewijzigd op 14 december 2000.

⁸⁵ Krachtens artikel 16, §3,1°, van het muziekdecreet.

⁸⁶ Artikel 5, 2° en 3°, van het muziekdecreet.

⁸⁷ Samenlezing van artikel 5, 2° en 3°, met artikel 8, §2, van het decreet. Artikel 8, §2, van het decreet bepaalt immers dat de erkenningsaanvraag o.m. een kopie van het contract met de zakelijk en artistiek verantwoordelijke moet bevatten.

In een ander dossier waren de verloningsvoorwaarden van de artistiek directeur onduidelijk. Volgens het contract met het ensemble ontving de betrokkene een vaste vergoeding per productie. Het contract vermeldde het bedrag van deze vergoeding niet. Uit de briefwisseling bleek dat voor zijn prestaties als artistiek directeur in 2003 met het ensemble een maximumvergoeding was afgesproken van 52.500 EUR voor het volledige jaar. Volgens het activiteitenverslag van 2003 ontving hij 2.500 EUR per concert. Met 28 concerten bedroeg de uitbetaalde vergoeding voor 2003 dan 70.000 EUR. De administratie kon geen document voorleggen dat deze afspraken vastlegde.

2.7.7 Minimumpercentage eigen inkomsten

Een muziekvereniging moet een jaarlijks gemiddeld minimumpercentage eigen inkomsten verwerven⁽⁸⁸⁾, berekend in verhouding tot de omzet⁽⁸⁹⁾. De reglementering omschrijft het begrip omzet echter niet. In de boekhoudkundige betekenis bevat de omzet bij muziekverenigingen alle opbrengsten (tickets, uitkoopsommen, sponsoring, subsidies,...), uitgezonderd de financiële en uitzonderlijke opbrengsten. Aangezien de financiële en uitzonderlijke opbrengsten wel in de eigen inkomsten mogen worden opgenomen⁽⁹⁰⁾, is het weinig zinvol deze opbrengsten uit de omzet te weren. De berekening van de verhouding van de eigen inkomsten ten aanzien van de totale opbrengsten is daarom aanvaardbaar.

Tijdens de eerste subsidiëringsperiode berekende de administratie echter de eigen inkomsten van de muziekverenigingen in verhouding tot de totale uitgaven. Sinds 2003 hanteert ze de correcte verhouding, namelijk het percentage eigen inkomsten ten aanzien van de totale ontvangsten. Een herberekening van de eigen inkomsten tegenover de totale ontvangsten wees uit dat alle onderzochte verenigingen wel het vereiste percentage eigen inkomsten haalden in de periode 1999-2002.

2.7.8 Tekortkomingen in de boekhouding

Een gesubsidieerde muziekvereniging moet een boekhouding voeren volgens de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen, met uitsluiting van de regels voor het voeren van een vereenvoudigde boekhouding⁽⁹¹⁾. Een correcte, eenvormige boekhouding is ook noodzakelijk voor de controle op het minimumpercentage eigen inkomsten en de reservevorming. Verschillende onderzochte dossiers bevatten opmerkingen van de inspecteur, waaruit bleek dat de reglementering niet correct werd toegepast:

⁸⁸ Artikel 12, §1, van het uitvoeringsbesluit.

⁸⁹ Artikel 16, §2, van het decreet.

⁹⁰ Artikel 2, 2°, van het decreet definieert “eigen inkomsten” als alle inkomsten verkregen per werkingsjaar na aftrek van de subsidies.

⁹¹ Krachtens artikel 16, §1, 3°, van het decreet.

- Bij één muziekensemble kwam in 2001 aan het licht dat het 5,75 miljoen BEF RSZ-bijdragen in 2000 niet had betaald en dat het deze schuld ook niet in de boekhouding had opgenomen. Daardoor was het resultaat van het boekjaar 2000 negatief in plaats van positief (een geboekte winst van 3,4 miljoen BEF) en was het gecumuleerde verlies niet afgebouwd, maar aangegroeid. Het verslag van de revisor bevatte geen opmerkingen bij de jaarrekening 2000.
- Een ander muziekensemble boekte de subsidies in 2000 en 2001 op het ogenblik van betaling in plaats van het moment waarop de vordering ontstond. In 2001 voerde de revisor een correctie door in de jaarrekening, waarbij de niet geboekte subsidies van vorige jaren alsnog werden opgenomen. De volgende jaren verliep de boeking van subsidies correct.
- Eén muziekclub boekte tot 2003 enkel de effectief ontvangen subsidies in plaats van het totale bedrag van de toegezegde subsidie. Na herhaalde opmerkingen van de administratie nam hij in 2003 alle niet geboekte saldo's alsnog in de boekhouding op.
- Een festivalorganisatie werd op 25 september 2003 in kennis gesteld van de volledige kwijtschelding van de terugbetaling van een lening van 161.130,76 EUR. Met instemming van de administratie nam de organisatie 133.500 EUR in het resultaat 2003 op en schoof de resterende 27.630,76 EUR door naar 2004. Opmerkelijk is dat de jaarrekening 2003 volgens het bedrijfsrevisorenkantoor een getrouw beeld gaf van het vermogen en de financiële toestand van de vzw. Met die verklaring erkende de bedrijfsrevisor het bestaan van een schuld op 31 december 2003 waarvan op dat ogenblik vaststond dat zij volledig was kwijtgescholden. Door de gespreide afboeking bedroeg de aangroei van de reserves in 2003 net geen 10% van de toegekende subsidie waardoor de volledige subsidie voor dat jaar werd gevrijwaard.
- Bij een concertorganisatie stelde de administratie tijdens de controle van de reservenormen voor het werkingsjaar 2002 vast dat de organisatie nog twee facturen voor 2002 had voorgelegd, die niet in de afrekening stonden. Deze vaststelling had vragen kunnen doen rijzen over de kwaliteit van de gevoerde boekhouding, maar het inspectieverslag ging daar niet dieper op in.

Ondanks deze opvallende boekhoudkundige fouten bevatten de verslagen van de accountants of revisoren bij de jaarrekeningen van de betrokken muziekverenigingen daarover geen opmerkingen. De kwaliteit van deze verslagen verschilde overigens sterk.

2.7.9 Maatregelen van de administratie

Als de administratie vaststelt dat een erkende muziekvereniging niet meer voldoet aan de erkenningsvoorwaarden, moet zij die vereniging formeel op de hoogte brengen van de vastgestelde inbreuken en haar

de kans bieden haar standpunt mee te delen⁽⁹²⁾. Daarna kan de administratie een definitief advies opstellen voor de Vlaamse Regering, die de procedure tot schorsing of intrekking van de erkenning kan inzetten. Als deze procedure wordt gestart, is de erkenning niet meer onbetwist, zodat het ensemble niet meer voldoet aan één van de subsidievoorwaarden. Hiervoor is een sanctie mogelijk, zoals het niet uitbetalen van het saldo van het financieringsbudget.

In één dossier heeft de administratie de Vlaamse Regering niet ingelicht over de vastgestelde inbreuk. Het ging met name om de oprichting van een rechtspersoon met commercieel karakter als nevenorganisatie van het erkende en gesubsidieerde ensemble. De administratie stelde de uitbetaling van het saldo van de werkingssubsidie voor dat jaar afhankelijk van de opheffing van de inbreuk. Een dergelijke maatregel lag in dit geval echter buiten de bevoegdheid van de administratie. Alleen de Vlaamse Regering kon sancties opleggen voor het niet naleven van erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden.

Als een vereniging de maxima voor de reservevorming overschrijdt, kan de Vlaamse Minister van Cultuur een afwijking toestaan, na gemotiveerd advies van de administratie Cultuur en het akkoord van de Vlaamse Minister van Begroting⁽⁹³⁾. Eén muziekvereniging kreeg van de administratie toestemming het in resultaat nemen van een kwijtscholden schuld te spreiden over twee jaar⁽⁹⁴⁾. Door de gespreide afboeking bedroeg de aangroei van de reserves in 2003 net geen 10% van de toegekende subsidie. Als de volledige schuldkwijtschelding in het resultaat was opgenomen, zou de reservenorm zijn overschreden en kon de saldosubsidie maar bij ministeriële afwijking worden uitgekeerd. De administratie heeft zich, door het ten onrechte toestaan van de gespreide afboeking, in de plaats gesteld van de minister, wat een bevoegdheidsoverschrijding inhield.

Bij drie van de onderzochte muziekverenigingen betaalde de administratie het saldo van de subsidie (gedeeltelijk) niet uit omdat zij niet voldoende uitgaven voor de CAO en sociale zekerheid konden aantonen⁽⁹⁵⁾ of omdat de administratie bepaalde uitgaven niet aanvaardde.

Voor vijf van de onderzochte muziekverenigingen stelde de administratie de uitkering van het subsidiesaldo voor een bepaald werkingsjaar afhankelijk van de voorlegging van een besparingsplan. Zij stelde de handhaving van de erkenning of de naleving van de subsidiëeringsvoorwaarden niet in vraag, maar achtte het besparingsplan noodzakelijk wegens het belangrijke, gecumuleerde deficit. Aangezien een besparingsplan onvermijdelijk de activiteiten en de organisatorische en financiële planning van een vereniging beïnvloedt, wijzigt hierdoor het beleidsplan.

⁹² Artikel 10, §1 en §2, van het muziekdecreet.

⁹³ Artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering dat de structurele subsidies toekent voor het werkingsjaar 2003.

⁹⁴ Zie ook punt 2.7.8.

⁹⁵ Zie punt 2.6.4.

Dit besparingsplan is daarom eigenlijk niets anders dan een aanvullend beleidsplan. Alleen de Vlaamse Regering kan de verenigingen verplichten een aanvullend beleidsplan in te dienen en uit te voeren⁹⁶. De administratie volgt terecht de financiële situatie van de verenigingen op, maar gelet op de vermelde regelgeving en context, had de administratie de problemen moeten signaleren aan de Vlaamse Regering, die een sanctie kan opleggen.

2.8 Toezicht door de beoordelingscommissie muziek

De beoordelingscommissie muziek moet jaarlijks een gemotiveerd advies uitbrengen over de naleving van de kwalitatieve erkenningsvoorwaarden en over de artistieke aspecten van de gesubsidieerde activiteiten⁽⁹⁷⁾. Ze dient daarbij het oorspronkelijk artistiek en financieel beleidsplan, het geactualiseerde beleidsplan voor het geëvalueerde jaar en de beoordelingscriteria voor de artistieke kwaliteit van de activiteiten te toetsen. De evaluatie moet plaatsvinden op basis van het jaarlijkse activiteitenverslag. De beoordelingscommissie heeft tot op heden echter nooit een dergelijk advies uitgebracht.

Het advies kampt met enkele al aangehaalde hinderpalen:

- De adviezen van de beoordelingscommissie en de erkenningsbesluiten van de Vlaamse Regering misten motivering, waardoor het belang van de kwalitatieve erkenningsvoorwaarden bij de erkenning onduidelijk was. Dat bemoeilijkte uiteraard de evaluatie van de naleving ervan.
- De beoordelingscommissie kan slechts die (aanvullende) beoordelingscriteria in het toezicht betrekken die bij de subsidiebeslissing in aanmerking zijn genomen. De reglementering schrijft immers het hanteren van de beoordelingscriteria voor voorzover ze relevant zijn voor de beoordeling van de gesubsidieerde activiteit. Door de gebrekkige motivering van de adviezen van de beoordelingscommissie en het gebrek aan motivering in de toekenningsbesluiten van de Vlaamse Regering⁽⁹⁸⁾ was ook de relatie tussen de beoordelingscriteria met betrekking tot de artistieke kwaliteit en het subsidiebedrag onduidelijk. Toetsing van deze beoordelingscriteria bij het toezicht was daarom eveneens onmogelijk, hoewel decretaal voorgeschreven.
- Bovendien deed de beoordelingscommissie in de gevallen dat ze een negatief erkenningsadvies uitbracht, geen uitspraak over de artistieke subsidiebepalingscriteria, zodat ze die achteraf ook niet kon evalueren⁽⁹⁹⁾.

⁹⁶ Luidens artikel 24, §1 van het muziekdecreet en artikel 21, §1 van het uitvoeringsbesluit.

⁹⁷ Artikelen 9, §2, en 23, §3, van het decreet en artikel 20 van het uitvoeringsbesluit.

⁹⁸ Zie de punten 2.2., 2.5.3 en 2.6.3.

⁹⁹ Zie 2.2.

3 Kunstendecreet: juridisch kader

De problemen vermeld in hoofdstuk 2 waren hoofdzakelijk te wijten aan het onduidelijke juridische kader van het muziekdecreet en zijn uitvoeringsbesluit of een gebrekkige toepassing ervan. Het Rekenhof heeft onderzocht of het kunstendecreet⁽¹⁰⁰⁾ en zijn uitvoeringsbesluit⁽¹⁰¹⁾ *in theorie*⁽¹⁰²⁾ een oplossing bieden voor deze problemen. Het stelde een belangrijk aantal onduidelijkheden in de subsidiëringsprocedure vast. De administratie ging daar in haar antwoord uitgebreid op in. Op interpretaties die de administratie naar voren schoof als *de wil van de decreetgever* heeft het Rekenhof echter niet gereageerd. De argumentatie was op dit vlak niet overtuigend.

De administratie haalde meermaals het argument aan van de *beleidsprioriteit van de wetsmatiging*. In het algemeen wil het Rekenhof erop wijzen dat wetsmatiging niet strijdig hoeft te zijn met duidelijkheid, rechtszekerheid en objectiviteit. De aangehaalde onduidelijkheden in de regelgeving leiden echter tot onvoldoende garanties voor de rechtszekerheid en het respecteren van de dwingende bepalingen van het cultuurpact inzake de decretale regeling van culturele materies.

3.1 Subsidiëringsprocedure

De subsidiëringsprocedure is als volgt geregeld⁽¹⁰³⁾:

- De muziekverenigingen moeten subsidieaanvragen voor een vierjarige periode indienen bij de administratie Muziek, Letteren en Podiumkunsten, die het aanvraagdossier beheert.
- De administratie onderzoekt de ontvankelijkheid van de aanvragen. Ze gaat daarvoor na of de aanvraag tijdig is, voldoet aan de basisvoorwaarden⁽¹⁰⁴⁾ en volledig is⁽¹⁰⁵⁾.
- De administratie meldt de aanvrager of de aanvraag ontvankelijk is.
- De administratie legt de ontvankelijke dossiers voor aan de beoordelingscommissie en zorgt ervoor dat de commissieleden beschik-

¹⁰⁰ Decreet van 2 april 2004 houdende de subsidiëring van kunstenorganisaties, kunstenaars, organisaties voor kunsteducatie en organisaties voor sociaal-artistische werking, internationale initiatieven, publicaties en steunpunten.

¹⁰¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2004 betreffende de uitvoering van het kunstendecreet.

¹⁰² De muziekverenigingen moesten de eerste aanvragen tot subsidiëring op grond van het kunstendecreet pas indienen tegen 1 september 2005.

¹⁰³ De artikelen 6 en 85 van het kunstendecreet, aangevuld met de artikelen 4, 5 en 6 van het uitvoeringsbesluit.

¹⁰⁴ Vermeld in artikel 7, §1, 1° tot en met 3°, van het kunstendecreet.

¹⁰⁵ Volledigheid impliceert dat de aanvraag de gegevens bevat over de *andere basisvoorwaarden*, bepaald in artikel 7, §1, 4° tot en met 11°.

ken over alle nuttige informatie, inclusief een voorlopige zakelijke toetsing.

- De beoordelingscommissie geeft een kwaliteits- en inhoudelijke beoordeling aan het ingediende dossier, met inbegrip van een indicatieve waardering⁽¹⁰⁶⁾.
- Rekening houdend met het advies van de beoordelingscommissie stelt de administratie een voorontwerp van beslissing op over alle aspecten van het aanvraagdossier, met inbegrip van de financiële en beheersmatige aspecten⁽¹⁰⁷⁾.
- De administratie bezorgt het voorontwerp van beslissing aan de aanvrager, die op grond daarvan een schriftelijke reactie kan indienen bij de administratie. Het uitvoeringsbesluit preciseert dat de reactie van de aanvrager schriftelijk moet zijn gemotiveerd.
- De beoordelingscommissie behandelt de reactie met betrekking tot de kwaliteits- en inhoudelijke aspecten. De administratie behandelt de reactie met betrekking tot de financiële en beheersmatige aspecten en het geheel van het voorontwerp van beslissing.
- De administratie bereidt het ontwerp van beslissing voor en bezorgt het volledige dossier aan de Vlaamse Regering.
- De Vlaamse Regering beslist over de toekenning en de grootte van de subsidies uiterlijk zes maand voor het begin van de meerjarige periode. Voor de bepaling van de grootte van het subsidiebedrag somt het decreet beoordelingscriteria op, die moeten worden gehanteerd voor zover ze relevant zijn voor de beoordeling van de gesubsidieerde activiteit en voor een meerjarig financieringsbudget⁽¹⁰⁸⁾.

3.1.1 Adviezen van administratie en beoordelingscommissie

Bij het muziekdecreet gaven de adviezen van de administratie en de beoordelingscommissie aanleiding tot twee duidelijke problemen:

- het unieke advies (erkenning en subsidiëring) van de beoordelingscommissie bracht met zich dat bij de subsidiebepaling advies werd verstrekt over (erkennings-)criteria waarmee geen rekening meer mocht worden gehouden;
- de adviezen waren onvoldoende gemotiveerd en deelden de aanvrager het geadviseerde subsidiebedrag niet mee.

¹⁰⁶ Het uitvoeringsbesluit stelt dat de beoordelingscommissie advies uitbrengt over de artistiek-inhoudelijke aspecten van de aanvraag.

¹⁰⁷ Artikel 78 van het decreet bepaalt dat de administratie een gemotiveerd advies uitbrengt over de werking en het beheer. Het uitvoeringsbesluit stelt dat de administratie advies uitbrengt over de zakelijke en financiële aspecten van de aanvraag. Het is niet duidelijk wanneer in de procedure dit advies moet worden gegeven.

¹⁰⁸ Artikel 8 van het kunstendecreet.

Het kunstendecreet heeft het probleem van de vermenging van de erkennings- en de subsidiëringsprocedure opgelost. Het neemt immers geen aparte erkenningsprocedure meer op en bepaalt duidelijk dat de toegekende subsidiëring ook de erkenning van de organisaties inhoudt⁽¹⁰⁹⁾.

In tegenstelling tot het muziekdecreet, legt het kunstendecreet de verplichting tot uitdrukkelijke en afdoende motivering van de adviezen niet uitdrukkelijk meer op⁽¹¹⁰⁾. Het stelt wel dat de administratie een *gemotiveerd* advies moet uitbrengen over de werkings- en beheersaspecten⁽¹¹¹⁾, maar is onduidelijk over de precieze waarde ervan in de procedure. In de procedureregeling van het kunstendecreet komt dit advies verder niet meer voor. Er is nog enkel sprake van een *voorlopige zakelijke toetsing* en een *voorontwerp van beslissing over alle aspecten van het aanvraagdossier, met inbegrip van de financiële en beheersmatige aspecten*⁽¹¹²⁾. Het is dan ook onduidelijk op welk moment in de procedure en in welke vorm het gemotiveerd advies moet worden verstrekt: als voorlopige zakelijke toetsing of deel uitmakend van het voorontwerp van beslissing⁽¹¹³⁾. Voor de beoordelingscommissie voorziet het kunstendecreet alleen in *adviezen*⁽¹¹⁴⁾. Van gemotiveerde adviezen is daar geen sprake, laat staan van uitdrukkelijk en op afdoende wijze gemotiveerde adviezen.

De vraag rijst dan ook of de decreetgever in het kunstendecreet afstand heeft genomen van de visie die hij in de memorie van toelichting bij het muziekdecreet uiteenzette, namelijk dat voor de adviezen van administratie en beoordelingscommissie, hoewel zij als voorbereidende handelingen principieel buiten het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen vallen, eenzelfde motiveringsverplichting geldt. Zo ja, dan rijst de vraag of nog motivering vereist is bij het voorontwerp van beslissing, dat bezorgd dient te worden aan de aanvrager en op grond waarvan die dan een schriftelijk *gemotiveerde* reactie kan indienen⁽¹¹⁵⁾. Als het voorontwerp van beslissing niet afdoende gemotiveerd is, dan kan de aanvrager toch niet gemotiveerd reageren.

De minister wijst in zijn antwoord erop dat de decreetgever er van uitging dat de betrokken regeling van het kunstendecreet op dit punt niet

¹⁰⁹ Artikel 86 van het kunstendecreet.

¹¹⁰ In tegenstelling tot het muziekdecreet, artikel 8, § 5, dat deze verplichting koppelt aan de door de decreetgever ingeschreven *tegensprekelijkheid* van de erkenningsprocedure.

¹¹¹ Artikel 78 van het kunstendecreet.

¹¹² Artikel 85, 2° en 3°, van het kunstendecreet.

¹¹³ Artikel 6, § 1, van het uitvoeringsbesluit dat enkel spreekt over een “advies” creëert hierover geen duidelijkheid.

¹¹⁴ Artikel 79 en artikel 85, 3°, van het kunstendecreet.

¹¹⁵ Artikel 85, 5°, van het kunstendecreet en artikel 6, §3, van het uitvoeringsbesluit.

verder hoeft te gaan dan de algemene regelen die inzake motiveringsplicht wettelijk afdwingbaar en gangbaar zijn.

Voor het voorstellen van een subsidiebedrag, voorziet het kunstendecreet alleen uitdrukkelijk in een *indicatieve* waardering door de beoordelingscommissie. Het uitvoeringsbesluit legt deze term niet verder uit en voorziet niet in een gelijkaardige waardering door de administratie. Bijgevolg zijn er een aantal onduidelijkheden:

- De definitie van een indicatieve waardering ontbreekt. Het is bijgevolg onduidelijk of het gaat om een financiële waardering in de vorm van een voorstel van subsidiebedrag.
- Het is onduidelijk of de administratie ook een indicatieve waardering moet opstellen en, zo ja, of die waardering dan deel moet zijn van de voorlopige zakelijke toetsing, het gemotiveerde advies of het voorontwerp van beslissing over alle aspecten van het aanvraagdossier.
- Het is onduidelijk welke criteria de indicatieve waardering moeten dragen. Gelet op de decretale bepaling over het advies van de beoordelingscommissie, lijkt het de bedoeling dat de beoordelingscommissie de waardering steunt op kwaliteits- en inhoudelijke aspecten¹¹⁶). Dan zou de administratie haar waardering, ingeval die van haar wordt gevraagd, wellicht moeten steunen op zakelijke en beheersaspecten.

De administratie verdedigde de vaagheid van de term *indicatieve waardering*, omdat dit de nodige bewegingsruimte schept voor de beoordelingscommissie om zich, naargelang de situatie en de begrotingscontext, eventueel te begeven op het terrein van het cijfermatige, zonder daartoe verplicht te zijn.

Ook in het kader van het repliekrecht van de organisaties is het belangrijk te weten of de indicatieve waardering een bedrag inhoudt. Krachtens het kunstendecreet moet het voorontwerp van beslissing aan de aanvrager worden bezorgd¹¹⁷). Daar dit voorontwerp het integrale advies van de beoordelingscommissie moet bevatten¹¹⁸), moet ook de indicatieve waardering die deel uitmaakt van dit advies, aan de aanvrager worden meegedeeld. Als de indicatieve waardering geen bedrag omvat, kan de beoordelingscommissie later geen bedrag meer voorstellen. Zij kan dan nog alleen de replieken behandelen, waarna de administratie het ontwerp van beslissing voorbereidt en het volledige dossier aan de Vlaamse Regering bezorgt¹¹⁹). Daarna laat het kunstendecreet geen ruimte meer voor welk advies dan ook. Elk later advies schendt het door de decreetgever ingestelde informatie- en repliekrecht van de aanvra-

¹¹⁶ Artikel 85, 2°, van het kunstendecreet: de beoordelingscommissie geeft een *kwaliteits- en inhoudelijke beoordeling met inbegrip van ...*

¹¹⁷ Artikel 85, 5°, van het kunstendecreet.

¹¹⁸ Artikel 85, 3°, van het kunstendecreet.

¹¹⁹ Artikel 85, 7°, van het kunstendecreet.

ger. Dat geldt ook voor de administratie. Ook al behoort het tot de normale, generieke bevoegdheden van de administratie om de minister, waar nuttig, al of niet cijfermatig onderbouwde adviezen te verstrekken zonder dat dit explicitering behoeft in het kunstendecreet, dan nog dient zij de decretaal ingestelde procedure na te leven. Als zij een bedrag voorstelt, moet dat bedrag hoe dan ook deel uitmaken van het voorontwerp van beslissing. Achteraf nog een bedrag voorstellen zou het decretaal ingestelde repliekrecht van de aanvrager schenden.

Ten slotte vergen enkele aspecten van de adviesprocedure nog een nadere verduidelijking:

- Het uitvoeringsbesluit bepaalt dat de beoordelingscommissie en de administratie respectievelijk de artistiek-inhoudelijke aspecten en de zakelijke en financiële aspecten van de ontvankelijke subsidieaanvraag beoordelen en daarover advies uitbrengen. Die beoordelingen steunen op de relevante basisvoorwaarden en beoordelingscriteria bepaald in de artikelen 7, 8 en 9 van het decreet⁽¹²⁰⁾. Vermits het gaat om ontvankelijke aanvragen, moeten de eerste drie basisvoorwaarden vermeld in artikel 7, die ontvankelijkheidsvoorwaarden zijn, vervuld zijn. De adviezen kunnen dan ook geen beoordeling meer inhouden van deze basisvoorwaarden. Daarenboven bepaalt het decreet dat de Vlaamse Regering beslist over de toekenning en de grootte van de subsidies aan de hand van de beoordelingscriteria in artikel 8⁽¹²¹⁾. Zij zou dus geen rekening kunnen houden met de elementen in de adviezen die betrekking hebben op de voorwaarden in artikelen 7 en 9. Waarschijnlijk is de onvolledige verwijzing in het decreet een vergissing. De hele subsidieregeling lijkt immers gebaseerd op de gecombineerde toepassing van de drie artikelen, waarbij artikel 7 en 9 de basis- en bijkomende voorwaarden vaststellen om in aanmerking te komen voor subsidiëring en artikel 8 de beoordelingscriteria bevat voor de bepaling van de grootte van de subsidies. Ook het decreetsartikel dat bepaalt waarop de beslissing van de Vlaamse Regering voor de kunsteducatieve organisaties steunt, verwijst zowel naar de beoordelingscriteria als naar de basis- en bijkomende voorwaarden⁽¹²²⁾.
- Het uitvoeringsbesluit geeft ook geen verdere uitwerking aan de decretale bepaling dat bij een *grote discrepantie* tussen de oordelen van de beoordelingscommissie en de administratie, beide partijen een deliberatiemoment moeten houden, waarbij ze streven naar een geïntegreerd advies⁽¹²³⁾. Bij ontstentenis van een definitie voor een *grote discrepantie* is het onduidelijk vanaf wanneer het deliberatie-

¹²⁰ Artikel 6, §1, van het uitvoeringsbesluit.

¹²¹ Artikel 6, §5, van het kunstendecreet.

¹²² Artikel 41, §5, van het kunstendecreet, dat de tegenhanger vormt van artikel 6, §5, voorziet in een dubbele verwijzing: enerzijds naar artikel 42, dat de tegenhanger is van artikel 7, en anderzijds naar artikel 43, dat de tegenhanger vormt van artikel 8 en waarin in het laatste lid ook de tegenhanger van artikel 9 vervat zit.

¹²³ Artikel 85, 4°, van het kunstendecreet.

moment een verplichte procedurestap is. Als administratie en beoordelingscommissie verschillen van mening inzake subsidiëren of niet, is duidelijk van een grote discrepantie sprake. Maar dat is al minder duidelijk als zij het alleen oneens zijn over de grootte van de subsidie. Het is evenmin duidelijk wat een *geïntegreerd advies* inhoudt. Moet de beoordelingscommissie dan ook rekening houden met zakelijke en beheersmatige aspecten en de administratie met kwalitatief-inhoudelijke ? En dient dit advies dan een gezamenlijk voorstel van subsidiebedrag te bevatten ?

De handleiding bij het kunstendecreet gaat op geen van de bovenstaande problemen in. Zij neemt enkel de stappen van het beoordelingsproces over.

3.1.2 Financiële situatie op het ogenblik van de aanvraag

Bij het muziekdecreet droeg het uitvoeringsbesluit⁽¹²⁴⁾ de muziekverenigingen op hun financiële situatie op het ogenblik van de aanvraag tot erkenning mee te delen en toe te lichten, zonder echter te preciseren om welke financiële informatie het ging.

Het kunstendecreet is nog vager. Het bepaalt alleen dat de aanvraag *een overzicht van de financiële situatie* dient te bevatten⁽¹²⁵⁾. De handleiding bij het kunstendecreet specificeert nu evenwel uitdrukkelijk dat de verenigingen hun meest recente jaarrekening moeten voorleggen⁽¹²⁶⁾.

3.1.3 Ontvankelijkheid van aanvragen

Onder de regeling van het muziekdecreet vergden de ingediende aanvragen meestal vervollediging. Dat leidde tot twee problemen: enerzijds was er een gebrek aan duidelijkheid over de tijdigheid van de ingediende aanvullingen, anderzijds leidden laattijdigheid of niet-voorlegging van de aanvulling niet systematisch tot de reglementair voorgeschreven onontvankelijkheidsverklaring.

Het kunstendecreet heeft deze problemen ontegensprekelijk opgelost. Het stelt immers zeer duidelijk dat een aanvraag die niet tijdig of onvolledig werd ingediend of niet voldoet aan de voorwaarden, onontvankelijk is⁽¹²⁷⁾. Van vervolledigingen is dus geen sprake meer. Dat blijkt ook duidelijk uit het uitvoeringsbesluit, dat de administratie opdraagt binnen vijftien werkdagen na ontvangst van de aanvraag, een bericht naar de

¹²⁴ Artikel 3, §4, van het uitvoeringsbesluit bij het muziekdecreet.

¹²⁵ Artikel 4, § 2, 3°, van het kunstendecreet.

¹²⁶ Handleiding, p.14, 1.2 - Samenstelling dossier.

¹²⁷ Artikel 6, § 3, van het kunstendecreet.

organisatie te sturen over de ontvankelijkheid met, in het geval van onontvankelijkheid, vermelding van de reden⁽¹²⁸⁾.

De vraag rijst of deze werkwijze in de praktijk haalbaar is, daar noch het decreet, noch het uitvoeringsbesluit duidelijkheid verschaffen over de in te dienen stavingsstukken⁽¹²⁹⁾. Volgens het kunstendecreet moet de Vlaamse Regering bepalen welke gegevens en documenten de aanvraag tot subsidiëring minstens moet bevatten⁽¹³⁰⁾. Het uitvoeringsbesluit blijft echter vaag⁽¹³¹⁾: een aanvraag tot meerjarige subsidiëring moet alle informatie en documenten bevatten die nodig en nuttig zijn om zowel de artistiek-inhoudelijke kwaliteit van de georganiseerde activiteiten als de werking en het beheer van de organisatie te kunnen beoordelen aan de hand van de basisvoorwaarden en beoordelingscriteria en die informatie moet opgenomen worden in het artistiek en financieel beleidsplan. Het besluit stelt ook dat de minister een model voor de aanvraagdossiers kan opleggen en geeft een opsomming van documenten die de aanvraag tot subsidiëring moet bevatten. In die lijst staat onder meer vermeld: *de nodige elementen waaruit blijkt dat kan voldaan worden aan de basisvoorwaarden, (...) de beoordelingscriteria (...) en de bijkomende subsidiëringvoorwaarden(...)*⁽¹³²⁾.

Het uitvoeringsbesluit lijkt verder te gaan dan het decreet, dat de ontvankelijkheid van een aanvraag alleen in verband bracht met de basisvoorwaarden⁽¹³³⁾. Door de verplichting op te leggen dat het artistiek en financieel beleidsplan - waarvan de indiening en uitvoering een ontvankelijkheidsvoorwaarde op zich vormt - ook documenten moet bevatten die de invulling van de beoordelingscriteria en bijkomende subsidiëringcriteria bewijzen, zal het niet voorleggen van deze documenten tot automatische onontvankelijkheid van de aanvraag leiden.

Voorts is de omschrijving van de in te dienen documenten vrij rudimentair en voor interpretatie vatbaar⁽¹³⁴⁾. De koppeling van een zo verregaande sanctie als de onontvankelijkheid van de aanvraag aan onduidelijke vereisten, kan problemen meebrengen, temeer daar de tijdsspanne voor het volledige ontvankelijkheidsonderzoek (vijftien werkdagen na ontvangst van de aanvraag) zeer krap is.

¹²⁸ Artikel 5 van het uitvoeringsbesluit.

¹²⁹ Volgens artikel 6, §3, van het decreet moet de aanvraag voldoen aan de voorwaarden van artikel 7, §1, 1° tot en met 3° en de gegevens van artikel 7, §1, 4° tot en met 11° bevatten. Deze formulering maakt niet meteen duidelijk welke documenten precies vereist zijn.

¹³⁰ Artikel 6, §2, van het kunstendecreet.

¹³¹ Artikel 4, § 2, van het uitvoeringsbesluit.

¹³² Artikel 4, §2, 3°, van het uitvoeringsbesluit.

¹³³ Voldoen aan de voorwaarden van artikel 7, §1, 1° tot en met 3°, en de gegevens bevatten van artikel 7, §1, 4° tot en met 11°.

¹³⁴ Met verwoordingen als *alle informatie en documenten die nodig en nuttig zijn* of *de nodige elementen waaruit blijkt*.

Volgens de handleiding bij het kunstendecreet kijkt de administratie bij de ontvankelijkheidstoets na of het aanvraagdossier tijdig is ingediend, volledig is en voldoet aan de nodige basisvoorwaarden. Voor het aspect volledigheid, ziet zij na of het dossier bevat: een aanvraagformulier (verplicht); een artistiek beleidsplan; een zakelijk beleidsplan; een artistieke, organisatorische en financiële planning voor de subsidieperiode; een kopie van de statuten of van het besluit tot inrichting van het initiatief; de ledenlijst van de raad van bestuur of de lijst van de verantwoordelijken van het initiatief, een overzicht van de financiële situatie; een begroting en een overzicht van de voorbije werking. Deze opsomming⁽¹³⁵⁾ heeft het voordeel van de duidelijkheid, maar omvat niet alle gegevens die het aanvraagdossier volgens het decreet moet bevatten⁽¹³⁶⁾. Ook waar de handleiding stelt dat het aanvraagdossier ontvankelijk is als, op het moment van de aanvraag, aan de eerste drie basisvoorwaarden⁽¹³⁷⁾ voldaan is en dat de overige voorwaarden⁽¹³⁸⁾ moeten worden nageleefd vanaf het ingaan van de subsidieperiode, wekt de administratie de indruk de dubbele decretale ontvankelijkheidsvoorwaarde⁽¹³⁹⁾ ten onrechte te reduceren tot de eerste vereiste.

3.1.4 Gedetailleerde planning

Bij toepassing van het muziekdecreet moest de vereniging haar artistieke en organisatorische planning ten minste voor de eerste twee jaar van de erkennings- en subsidieperiode op meer gedetailleerde wijze uiteenzetten in het beleidsplan, wat in de praktijk vaak niet mogelijk bleek.

Het kunstendecreet verminderde de beoogde periode voor een gedetailleerde uiteenzetting van de artistieke, organisatorische en financiële planning tot het eerste werkjaar van de subsidiëriingsperiode⁽¹⁴⁰⁾. Aangezien verscheidene verenigingen om uiteenlopende redenen alleen op erg korte termijn kunnen programmeren, zullen zij de nieuwe bepaling in het kunstendecreet wellicht nog steeds niet kunnen toepassen.

De handleiding bij het kunstendecreet is niet verder ingegaan op de problematiek en herhaalde alleen de decretale voorschriften.

3.1.5 Reservevorming

De Vlaamse Regering had in de subsidiebesluiten ter uitvoering van het muziekdecreet normen voor reservevorming ingeschreven, hoewel dit

¹³⁵ Ter uitvoering van artikel 4, §2, van het uitvoeringsbesluit.

¹³⁶ Volgens artikel 6, §3, dient de aanvraag immers de gegevens te bevatten bepaald in artikel 7, § 1, 4° tot en met 11°.

¹³⁷ De voorwaarden van artikel 7, §1, 1° tot en met 3°.

¹³⁸ Artikel 7, § 1, 4° tot en met 11°.

¹³⁹ Voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 7, § 1, 1° tot en met 3°, en de gegevens bevatten bepaald in artikel 7, § 1, 4° tot en met 11°.

¹⁴⁰ Artikel 7, § 3, 3°, van het kunstendecreet.

een bevoegdheid was van de decreetgever. De beperking van de jaarlijkse reserveaan groei strookte ook niet met het principe van de toekenning van een financieringsbudget voor vier jaar, dat de organisaties moest toestaan een lange-termijnplanning uit te werken.

Voor de toekomstige subsidiëring staan de reservenormen in het kunstendecreet¹⁴¹). Organisaties die worden gesubsidieerd voor het geheel van hun werking in de vorm van een vierjarig financieringsbudget kunnen gedurende die vierjarige subsidieperiode onbeperkt een reserve aanleggen met eigen inkomsten en subsidies. Die reserve moet voldoen aan de geldende boekhoudkundige regels. Als de organisaties op het einde van de vierjarige subsidieperiode nog beschikken over een reserve, dan kunnen ze die overdragen naar een volgende meerjarige subsidieperiode onder bepaalde voorwaarden. Zo mag de reserve niet meer bedragen dan tien percent van de gemiddelde jaarlijkse personeels- en werkingkosten, berekend over de voorbije vierjarige subsidieperiode¹⁴²).

De opname van de reservenormen in het kunstendecreet bracht voor deze materie een regeling op het juiste beleidsniveau. Dat de reservenormen pas aan het einde van de subsidiëriingsperiode worden getoetst, strookt bovendien beter met de beheers- en planningsmogelijkheden die de toekenning van een financieringsbudget voor vier jaar aan de gesubsidieerde organisaties biedt.

3.2 Toezicht

3.2.1 Geactualiseerde beleidsplannen

Ter uitvoering van het muziekdecreet moesten de verenigingen voor elk werkingsjaar een geactualiseerd beleidsplan indienen, dat minimaal een gedetailleerde begroting en een gedetailleerde programmering moest omvatten. In de praktijk bleek dit voor bepaalde muziekverenigingen onmogelijk. Veel verenigingen dienden deze beleidsplannen ook (ruim) te laat in. Er waren immers geen gevolgen verbonden aan een laattijdige indiening en de reglementering bepaalde niet wie, wanneer, welke aspecten van het geactualiseerde beleidsplan zou evalueren.

Het kunstendecreet verplicht de verenigingen binnen de drie maand nadat zij op de hoogte werden gesteld van de beslissing over het financieringsbudget, een aangepast *meerjarig* beleidsplan in te dienen op grond van de ter beschikking gestelde middelen en in functie van de beslissing van de Vlaamse Regering¹⁴³). De verenigingen moeten daar-

¹⁴¹ Artikel 12 van het kunstendecreet.

¹⁴² De berekening van de overdraagbare reserve houdt geen rekening met eenmalige uitzonderlijke inkomsten. De Vlaamse Regering bepaalt de eenmalige uitzonderlijke inkomsten die in aanmerking komen (in artikel 51, §2, van het uitvoeringsbesluit).

¹⁴³ Artikel 7, §4, van het kunstendecreet.

buiten ook voor elk werkingsjaar een geactualiseerd beleidsplan indienen. Het uitvoeringsbesluit legt daarvoor een timing op. Evenmin als bij het muziekdecreet, verbinden het kunstendecreet of zijn uitvoeringsbesluit echter gevolgen aan de laattijdige indiening van de geactualiseerde beleidsplannen.

Het geactualiseerde beleidsplan moet ter advies worden voorgelegd aan de bevoegde beoordelingscommissie en aan de administratie⁽¹⁴⁴⁾. De reglementering bepaalt echter niet wanneer en aan wie deze instanties advies moeten uitbrengen, noch welke gevolgen deze adviezen kunnen hebben. Dit schept het risico dat de geactualiseerde beleidsplannen zoals bij de toepassing van het muziekdecreet, niet zullen worden geëvalueerd en het geactualiseerd beleidsplan niet zal dienen om tijdig bijsturingen aan de werking te stimuleren. Indien het geactualiseerd plan inbreuken op subsidiëringsvoorwaarden en beoordelingscriteria inhoudt, worden die dan pas na afloop van het werkingsjaar vastgesteld en is nog alleen een financiële sanctie mogelijk. Een aanvullend beleidsplan kan niet meer, zoals onder het muziekdecreet, worden opgelegd.

Het uitvoeringsbesluit bij het kunstendecreet handhaaft de vereiste detaillering voor een volledig werkingsjaar⁽¹⁴⁵⁾. Aangezien voor verschillende verenigingen alleen een programmering op korte termijn mogelijk is, zullen een aantal verenigingen de bepaling waarschijnlijk weer niet toepassen.

3.2.2 Arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid

Het muziekdecreet verplichtte de muziekensembles zich tegenover hun musici te gedragen naar de toepasselijke wetgeving op het vlak van de sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen. De administratie Cultuur controleerde de toepassing van de wetgeving op de arbeidsverhoudingen niet, omdat zij meende dat zij daartoe niet de bevoegdheid had. Ook de controle op de naleving van de sociale zekerheidsreglementering was onduidelijk.

Het kunstendecreet heeft deze verplichting niet meer uitdrukkelijk opgenomen bij de subsidiëringsvoorwaarden. Het bepaalt alleen dat een organisatie enkel met zelfstandige werknemers mag werken die een zelfstandigheidsverklaring kunnen voorleggen⁽¹⁴⁶⁾. Onder *zelfstandige werknemers*, een weinig adequate term, moet worden verstaan: de zelfstandige artistieke en artistiek-technische medewerkers. De zelfstandigheidsverklaring is immers ingevoerd in het kader van het sociaal statuut van de kunstenaar en wordt dan ook enkel afgeleverd voor kunstenaars⁽¹⁴⁷⁾. Artistieke en artistiek-technische medewerkers die geen zelf-

¹⁴⁴ Krachtens artikel 7, §4, van het kunstendecreet.

¹⁴⁵ Artikel 9, §3, van het uitvoeringsbesluit.

¹⁴⁶ Artikel 7, §1, 7°, van het kunstendecreet.

¹⁴⁷ De zelfstandigheidsverklaring wordt afgeleverd door de commissie Kunstenaars, opgericht in het kader van de sociale zekerheidsreglementering.

standigheidsverklaring kunnen voorleggen moet de vereniging, om te voldoen aan de subsidiëringsvoorwaarden van het kunstendecreet, tewerkstellen als werknemer en dus ook aangeven bij de RSZ. Deze voorwaarde geldt nu trouwens voor alle gesubsidieerde organisaties en niet alleen voor muziekensembles. Voor andere medewerkers hoeft de administratie niet meer na te gaan of de arbeidswetgeving en sociale zekerheidsreglementering worden nageleefd. De administratie beschikt daarmee over een duidelijk afgelijnd kader voor de uitoefening van het toezicht. Zij heeft ook de bevoegdheid de gestelde voorwaarden te controleren.

3.2.3 Naleving van de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst

Ter uitvoering van het muziekdecreet moesten de muziekensembles de toepasselijke CAO naleven. De administratie leek daarop weinig controle uit te oefenen. Het kunstendecreet heeft deze voorwaarde uitgebreid tot alle organisaties⁽¹⁴⁸⁾. Het blijft onduidelijk op welke wijze hierop toezicht zal worden uitgeoefend.

3.2.4 Contracten met artistiek en zakelijk verantwoordelijken

Volgens het muziekdecreet moesten de muziekensembles hun dagelijks artistiek en zakelijk beleid toevertrouwen aan respectievelijk een artistiek en een zakelijk verantwoordelijke die contractueel verbonden waren en deze functie volwaardig uitoefenden. De betrokkenen konden zowel zelfstandige als werknemer zijn. Het contract moest schriftelijk zijn.

Het kunstendecreet legt een gelijkaardige verplichting op: alle gesubsidieerde organisaties moeten het artistieke of inhoudelijke beleid en het zakelijke beleid toevertrouwen aan respectievelijk een artistieke of inhoudelijke leiding en een zakelijke leiding. Deze leidende personen moeten contractueel verbonden zijn met de organisatie. Het artistieke of inhoudelijke en het zakelijke beleid kunnen aan eenzelfde persoon worden toevertrouwd⁽¹⁴⁹⁾.

Uit de bepalingen van het kunstendecreet en zijn uitvoeringsbesluit blijkt niet dat er een schriftelijk contract moet zijn. De gesubsidieerde organisatie moet wel met een meerderheid van de bezoldigde medewerkers een schriftelijke overeenkomst sluiten⁽¹⁵⁰⁾, maar sommige medewerkers kunnen dus ook door een mondelinge overeenkomst aan de organisatie verbonden zijn. Aanvankelijk voorzag het ontwerpdecreet dat met alle bezoldigde medewerkers een schriftelijke overeenkomst moest worden

Zij beoordeelt of een kunstenaar zijn prestaties levert als zelfstandige en daarom niet onderworpen is aan de sociale zekerheid voor werknemers.

¹⁴⁸ Artikel 7, §1, 5° en 6°, van het kunstendecreet.

¹⁴⁹ Artikel 7, §1, 4°, van het kunstendecreet.

¹⁵⁰ Artikel 7, §1, 8°, van het kunstendecreet.

gesloten. Deze verplichting werd echter versoepeld door een amendement¹⁵¹) dat enige flexibiliteit op dit vlak promootte. Door de zeer uiteenlopende aard van medewerkers zou de administratieve verwerking van het sluiten van een overeenkomst met alle medewerkers immers een enorme werkbelasting hebben meegebracht.

Bij het onderzoek naar de uitvoering van het muziekdecreet bleek dat de uitvoeringsvoorwaarden van het contract met de zakelijk of artistiek verantwoordelijke in enkele gevallen onduidelijk waren. Het wegvallen van de verplichting een schriftelijke overeenkomst te sluiten, zal het toezicht op het bestaan van een contractueel verband tussen de organisatie en de zakelijke of artistieke leiding nog meer bemoeilijken. Het is ook aangewezen de contractuele afspraken voor dergelijke belangrijke functies duidelijk vast te leggen.

3.2.5 *Minimumaandeel eigen inkomsten*

Ter uitvoering van het muziekdecreet moest een muziekvereniging een jaarlijks gemiddeld minimumpercentage eigen inkomsten verwerven, berekend in verhouding tot de omzet. Doordat de financiële en uitzonderlijke opbrengsten in de eigen inkomsten vervat waren, was het weinig zinvol de boekhoudkundige betekenis van *omzet* te hanteren, waarin de financiële en uitzonderlijke opbrengsten normaal niet zijn opgenomen. De administratie berekende de verhouding van de eigen inkomsten ten aanzien van de totale opbrengsten.

Ter uitvoering van het kunstendecreet moet elke gesubsidieerde organisatie per werkingsjaar een gemiddeld minimumpercentage eigen inkomsten verwerven, berekend in verhouding tot de artistieke uitgaven¹⁵²). Het uitvoeringsbesluit definieert *artistieke uitgaven* als *alle kosten die rechtstreeks verband houden met de artistiek-inhoudelijke werking* ¹⁵³). De handleiding van de administratie bij het kunstendecreet specificeert dat het gaat om productiekosten, huurdersonderhoud en personeelskosten. Afschrijvingen, financiële kosten, kosten voor bureaumateriaal, enz., vallen daar niet onder.

De minister verplichtte de organisaties bij hun aanvraag voor meerjarige erkenning en subsidiëring een financieel begrotings- en opvolgingsmodel in te vullen voor elk werkingsjaar¹⁵⁴). Dit model zal dienen voor de beoordeling van de aanvraag en bij de jaarlijkse evaluatie van de werking. De organisaties moeten daarin elke rekening van hun boekhoudplan toewijzen aan een door de administratie vooraf gedefinieerde rubriek en het resultaat voor elke rekening invullen. Daaruit kan de administratie op eenvoudige en gelijkvormige wijze de verschillende kosten (productie, presentatie, personeel, honoraria, ...) afleiden die in aanmer-

¹⁵¹ Amendement nr. 30, stuk 2019 (2003-2004)-Nr. 3, p. 9.

¹⁵² Artikel 8 van het uitvoeringsbesluit.

¹⁵³ Artikel 1, 4°, van het uitvoeringsbesluit.

¹⁵⁴ Ministerieel besluit van 14 september 2004.

king komen als artistieke uitgaven. Het model levert ook een operationeel rapport met uitgaven en inkomsten voor de inhoudelijke werking, de huisvesting en de ondersteunende diensten. De uitgaven in de rubriek *inhoudelijke werking* stemmen echter niet volledig overeen met wat de handleiding bij het kunstendecreet aanduidt als *artistieke uitgaven*. Personeelskosten en afschrijvingen moeten in het model worden toegewezen aan de drie vermelde onderdelen. Volgens de handleiding zijn daarentegen alle personeelskosten, ook voor technisch en administratief personeel, artistieke uitgaven en vallen de afschrijvingen er volledig buiten. Het is daardoor niet duidelijk welke rubrieken uit het model in aanmerking komen als artistieke uitgaven.

3.2.6 Boekhouding van de gesubsidieerde organisaties

Het muziekdecreet bepaalde dat een gesubsidieerde muziekvereniging een boekhouding moest voeren volgens de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen, met uitsluiting van de regels voor het voeren van een vereenvoudigde boekhouding. In verschillende van de onderzochte dossiers, werd deze regelgeving niet correct toegepast.

Ook het kunstendecreet bepaalt dat de organisaties een boekhouding moeten voeren volgens de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding en de jaarrekeningen van de ondernemingen⁽¹⁵⁵⁾, maar sluit, in tegenstelling tot het muziekdecreet, een vereenvoudigde boekhouding niet uitdrukkelijk uit. Het uitvoeringsbesluit doet wel concluderen dat de organisaties een dubbele boekhouding moeten voeren. Het werkingsverslag moet immers de jaarrekening (balans, resultatenrekening en toelichting) bevatten⁽¹⁵⁶⁾ en ook de bepalingen over de boeking van de reserve⁽¹⁵⁷⁾ wijzen in die richting. Om discussie te vermijden, zou het kunstendecreet dit beter zelf duidelijk stellen.

3.2.7 Adviezen van de beoordelingscommissie

Het muziekdecreet droeg de beoordelingscommissie muziek op een jaarlijks advies te geven over de naleving van de kwalitatieve erkenningsvoorwaarden en de artistieke aspecten van de gesubsidieerde activiteiten. In de praktijk deed de beoordelingscommissie dit tot op heden nooit.

Het kunstendecreet bepaalt dat de administratie na elk werkingsjaar moet onderzoeken of de gesubsidieerde organisaties voldoen aan de subsidiëringvoorwaarden die specifiek op hen van toepassing zijn⁽¹⁵⁸⁾. De beoordelingscommissie moet het werkingsverslag toetsen aan het

¹⁵⁵ Artikel 7, §1, 10°, van het kunstendecreet.

¹⁵⁶ Artikel 10, § 1, tweede lid, van het uitvoeringsbesluit.

¹⁵⁷ Artikel 51, §1, van het uitvoeringsbesluit.

¹⁵⁸ Artikel 11, § 1, van het kunstendecreet.

geactualiseerde beleidsplan, het meerjarig aangepast beleidsplan en de beoordelingscriteria voor de artistiek-inhoudelijke kwaliteit van de activiteiten¹⁵⁹). Zij moet daarover tussentijds of op vraag van de administratie een beknopt advies formuleren voor de minister en de administratie. Het is niet duidelijk of de beoordelingscommissie ieder jaar een advies moet formuleren. Zonder advies over de artistiek-inhoudelijke aspecten van de werking, kan de administratie echter geen volledig oordeel vellen over de naleving van de subsidiëringsvoorwaarden door de gesubsidieerde organisaties.

¹⁵⁹ Artikel 10, §3, van het uitvoeringsbesluit.

4 Conclusie

Het muziekdecreet introduceerde een decretale regeling voor de structurele erkenning en subsidiëring van muziekverenigingen. Door enkele leemtes en onvolkomenheden bood deze regelgeving geen volledig sluitend juridisch kader. Vooral de toepassing ervan vertoonde echter verschillende tekortkomingen.

- In eerste instantie werd de motiveringsplicht bij de erkenning en subsidiebepaling niet nageleefd en ontbrak een objectieve bepaling van het subsidiebedrag, zodat de rechtsgelijkheid niet kon worden gegarandeerd. Deze vaststellingen hadden zowel betrekking op het niveau van de administratie en de beoordelingscommissie, als op het niveau van de minister en de Vlaamse Regering.
- Met de voorafgaande richtlijnen aan de administratie en de beoordelingscommissie overschreed de minister zijn bevoegdheid omdat hij de facto bijkomende, decretaal niet voorziene erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden toevoegde. Ook de Vlaamse Regering overschreed haar bevoegdheden door het toegekende financieringsbudget van de meeste muziekverenigingen te verhogen zonder de vereiste decretale basis.
- Ten slotte vertoonde het toezicht gebreken. Enerzijds controleerde de administratie een aantal erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden niet of nauwelijks, anderzijds legde zij maatregelen op die buiten haar bevoegdheid vielen. De beoordelingscommissie gaf nooit een evaluatie van de artistieke en kwalitatieve werking van de verenigingen.

Het kunstendecreet lost een aantal van deze problemen op, maar creëert ook nieuwe problemen. Tal van bepalingen vergen dan ook nadere explicitering en uitwerking.

Het Rekenhof concludeert dat de regelgeving zonder bijstelling geen deugdelijk juridisch kader biedt voor de subsidiëring in de muzieksector en dat indien geen werk wordt gemaakt van een systeem voor objectieve bepaling van het subsidiebedrag, een gemotiveerde subsidiebepaling die de rechtsgelijkheid van de aanvragers respecteert niet gegarandeerd kan worden.

5 Aanbevelingen

Aangezien het kunstendecreet de toekomstige subsidiëring regelt, heeft het Rekenhof zijn aanbevelingen toegespitst op deze nieuwe regelgeving en de uitvoering ervan.

5.1 Erkenning en subsidiebepaling

1. Opdat de organisaties een ontvankelijke aanvraag kunnen indienen, moet de regelgeving duidelijk definiëren welke informatie zij bij hun subsidieaanvraag moeten verstrekken. Idealiter zou het uitvoeringsbesluit duidelijker moeten bepalen welke gegevens en documenten de aanvragers moeten indienen met betrekking tot de basisvoorwaarden van het kunstendecreet (artikel 7, §1, 4° tot en met 11°). In ieder geval dient de opsomming in de handleiding bij het kunstendecreet alle decretaal vereiste gegevens te omvatten.
2. Voor organisaties die in de praktijk maar op zeer korte termijn kunnen plannen, moet de regelgeving de omvang verduidelijken van de verplichting tot indiening van een gedetailleerde planning bij de subsidieaanvraag en de jaarlijks aangepaste beleidsplannen.
3. De regelgeving moet ook duidelijk vastleggen op welk moment in de subsidiëringsprocedure en in welke vorm de administratie haar gemotiveerd advies dient te verstrekken.
4. Zij moet voorts definiëren wat zij bedoelt met de *indicatieve waardering* in het advies van de beoordelingscommissie.
5. Voor een rechtlijnige toepassing van de decretale bepaling over het verstrekken van een geïntegreerd advies, moet de regelgeving nader bepalen wat zij bedoelt met *een grote discrepantie tussen de adviezen van de beoordelingscommissie en de administratie* en definiëren wat een *geïntegreerd advies* precies inhoudt.
6. De tegenstrijdigheid tussen de criteria die de administratie en de beoordelingscommissie volgens het uitvoeringsbesluit moeten hanteren bij hun advies, en de criteria waarop de Vlaamse Regering volgens het decreet haar beslissing moet baseren, dient te worden opgelost.
7. Het voorontwerp van beslissing moet gemotiveerd zijn, opdat de aanvragende organisatie een gemotiveerde reactie op dit voorontwerp kan geven. Daarom dienen de adviezen van beoordelingscommissie en administratie, opgenomen in dit voorontwerp gemotiveerd te zijn. Ook eventuele adviezen over het toe te kennen subsidiebedrag moeten in het voorontwerp staan.
8. Eventuele richtlijnen die de minister verstrekt voor de advisering door de beoordelingscommissie of de administratie, moeten binnen de krijtlijnen blijven van de subsidiëringsvoorwaarden en beoordelingscriteria bepaald in of krachtens het decreet. Ook de Vlaamse

Regering mag bij haar subsidiebeslissing geen bijkomende, niet door de regelgeving voorgeschreven voorwaarden hanteren. Zij mag alleen beleidsaccenten leggen die kaderen in het decreet.

9. De subsidiebesluiten van de Vlaamse Regering moeten uitdrukkelijk en afdoende gemotiveerd zijn, overeenkomstig de wet van 29 juni 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. De minister moet de elementen aanreiken die de Vlaamse Regering in staat stellen een gemotiveerde beslissing te nemen met inachtnaeme van de beginselen van behoorlijk bestuur.
10. Er moet werk worden gemaakt van een objectieve bepaling van het subsidiebedrag, die een eenduidige en consequente relatie legt met de beoordelingscriteria in het kunstendecreet.
11. Verhogingen van de subsidie-enveloppe doorgevoerd na de bekendmaking van het financieringsbudget, om andere redenen dan de stijging van het indexcijfer op grond waarvan de salarissen van de Vlaamse ambtenaren worden berekend, moeten steunen op een aparte decretale basis. Tenzij deze decretale basis daarin voorziet, mogen aan de verhoging van de enveloppe enkel uitvoeringsvoorwaarden worden gekoppeld die de concretisering zijn van de beoordelingscriteria opgenomen in het kunstendecreet.

5.2 Toezicht

12. De jaarlijkse geactualiseerde beleidsplannen moeten dienen voor de tijdige bijsturing van de werking van de muziekverenigingen. Daarom dient de regelgeving te bepalen wanneer en aan wie de adviezen over deze plannen worden uitgebracht en welke gevolgen zij kunnen hebben.
13. Voor belangrijke functies met een grote invloed op de werking van de organisaties, zoals de artistieke of zakelijke leiding, is het aangewezen de verplichting op te leggen contractuele afspraken vast te leggen in een schriftelijke overeenkomst. Dit is ook noodzakelijk voor het toezicht op het bestaan van een contractuele band tussen de artistieke of zakelijke leiding en de gesubsidieerde organisaties en op de uitvoering van de contractuele afspraken.
14. Voor de controle op de naleving van de subsidiëringsvoorwaarden inzake minimumpercentage eigen inkomsten, reservevorming en besteding aan financiering van medewerkers, moeten alle gesubsidieerde organisaties een aangepaste en eenvormige boekhouding voeren. Voor de duidelijkheid is het dan ook aangewezen dat het decreet het voeren van een vereenvoudigde boekhouding uitdrukkelijk uitsluit. De reglementering dient ook de omschrijving van de artistieke uitgaven te preciseren door aan te duiden welke rubrieken uit het opgelegde begrotings- en opvolgingsmodel daartoe behoren.
15. Opdat de administratie kan voldoen aan haar decretale opdracht inzake toezicht op de naleving van de subsidiëringsvoorwaarden, is het noodzakelijk dat zij beschikt over een advies van de beoordelingscommissie over de artistiek-inhoudelijke werking van de gesub-

sidieerde organisaties. Het uitvoeringsbesluit dient daarom te specificeren dat de beoordelingscommissie haar advies over de werking van de organisaties jaarlijks moet verstrekken.

16. Bij de jaarlijkse evaluatie van de werking van de verenigingen moeten administratie en beoordelingscommissie ook de naleving toetsen van alle beoordelingscriteria die werden gehanteerd bij de bepaling van het financieringsbudget. Daarom is het noodzakelijk dat ze kennis hebben van de motieven waarop de Vlaamse Regering haar subsidiebeslissing steunt en van de wijze waarop de beoordelingscriteria het subsidiebedrag hebben bepaald.
17. De administratie moet een sluitende controle organiseren op de naleving van alle subsidiëringsvoorwaarden. In het kader van het kunstendecreet moet zij meer bepaald toezien op de correctheid van de sociaal- en arbeidsrechtelijke situatie van de artistieke en artistiek-technische medewerkers. Dit houdt in dat zij nagaat of de medewerkers als werknemer zijn tewerkgesteld en zijn aangesloten bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, dan wel over een zelfstandigheidsverklaring beschikken. Ook voor het toezicht op de naleving van de CAO door de muziekverenigingen moet de administratie een duidelijke controle uitwerken.
18. Als de administratie van mening is dat de subsidiëringsvoorwaarden niet zijn nageleefd, moet zij de Vlaamse Regering op de hoogte brengen. Alleen de Vlaamse Regering kan de decretaal voorziene sancties opleggen.

6 Antwoord van de Minister

Het antwoord van de Vlaamse Minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel van 29 november 2005 was op enkele punten na identiek aan het antwoord van de administratie. Het hield geen rekening met wijzigingen die in het rapport waren aangebracht ingevolge de reactie van de administratie. Op de behandeling van de argumenten van de administratie werd evenmin ingegaan. Daarom worden hierna enkel de nieuwe elementen die het antwoord van de minister inbracht, behandeld. De Minister reageerde niet op de conclusie en de aanbevelingen.

De vaststelling dat de motiveringsplicht bij de erkenning en subsidiebetaling niet werd nageleefd onder meer doordat de minister de Vlaamse Regering niet de nodige elementen aanreikte voor een deugdelijke motivering, werd niet betwist. De Minister nam enkel akte van de opmerking. De subsidiebeslissingen in het kader van het kunstendecreet zullen eveneens aan de motiveringsplicht moeten voldoen. De Minister zal hiervoor dus ook de nodige motieven moeten aanreiken. Uit het antwoord blijkt echter niet of hiertoe acties zullen worden ondernomen.

In verband met het niet betrekken van de beoordelingscriteria in het toezicht, stelde de Minister dat deze criteria gehanteerd worden om de grootte van het subsidiebedrag te bepalen en bijgevolg enkel deel uitmaken van de ex-ante evaluatie en niet van de ex-post evaluatie (controle). Nochtans bepaalt artikel 23, §1, van het muziekdecreet dat de administratie ("de door de Vlaamse Regering aangewezen dienst") jaarlijks toezicht uitoefent op de naleving van de subsidiëringsvoorwaarden en de beoordelingscriteria. Dergelijke bepaling is ook opgenomen in het kunstendecreet. Het spreekt bovendien vanzelf dat wanneer op basis van de beoordelingscriteria een bepaald subsidiebedrag wordt toegekend voor de volgende vier jaar, tijdens die subsidieperiode ook wordt nagegaan of de criteria nog steeds vervuld zijn en de omvang van het subsidiebedrag gerechtvaardigd blijft. Controle op de naleving van de beoordelingscriteria is pas mogelijk indien de administratie (en de beoordelingscommissie) inzicht hebben in de rol die deze criteria speelden bij de bepaling van het subsidiebedrag. Daarom dringt het Rekenhof aan op een objectieve subsidiebepaling die een duidelijke relatie legt met de beoordelingscriteria in het kunstendecreet en op een gemotiveerde subsidiebeslissing die onder meer aangeeft op welke wijze de beoordelingscriteria het subsidiebedrag hebben bepaald.

Tenslotte reageerde de Minister op de opmerking dat de regelgeving nader moet bepalen wat wordt bedoeld met *een grote discrepantie tussen de adviezen van de beoordelingscommissie en de administratie en het geïntegreerd advies* dat in dat geval moet worden verstrekt. Hij stelde dat de decreetgever heeft geoordeeld dat de bepaling in welke mate de bijkomende procedurestap van het deliberatiemoment (geïntegreerd advies) nodig is beter wordt overgelaten aan het oordelend vermogen van de beide instanties. De decreetgever heeft allicht ingezien dat het niet mogelijk en ook niet aangewezen was om de instanties tot een geïntegreerd standpunt te dwingen. Wanneer de vaststelling van een grote discrepantie in de adviezen en de noodzaak tot het formuleren van een

geïntegreerd advies wordt overgelaten aan de interpretatie en het oordeel van de administratie en de beoordelingscommissie, moet deze bepaling niet in het decreet worden opgenomen. Indien dit wel decretaal wordt bepaald, is het een verplichting voor de adviserende instanties die duidelijk moet zijn omschreven.

Bijlage 1: Antwoord van de Vlaamse Minister van Cultuur

29 november 2005

Betreft: Opmerking van het Rekenhof - N 10-3.052.582 B1 - 11 oktober 2005

Hierbij zend ik u mijn antwoord op de bovenvermelde nota van bevindingen van het Rekenhof.

Deze nota werd mij op 13 oktober 2005 toegestuurd, met het verzoek om binnen de termijn van één maand te reageren. Bij nota van 17 november werd de antwoordtermijn met twee weken verlengd.

Er kunnen nog bijkomende commentaar en conclusies volgen.

Bert Anciaux

Vlaamse Minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel

i.o Carla BRION
Kabinetschef

De namen van de muziekverenigingen werden verwijderd uit het antwoord van de Minister.

Subsidiëring van muziekverenigingen - nota van bevindingen Rekenhof 11 oktober 2005

Reactie van de Minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel

Situering

Bovengenoemde nota van bevindingen van het Rekenhof werd mij bij nota van 11 oktober 2005 toegestuurd, met het verzoek om binnen de termijn van één maand te reageren. Bij nota van 17 november werd de antwoordtermijn met twee weken verlengd.

Het Rekenhof heeft zeventien dossiers grondig onderzocht. Het onderzoek gaat over de subsidieperioden 1999-2002 en 2003-2006 en betreft een "Rechtmatigheidsonderzoek van de subsidiëring van muziekverenigingen in het kader van de huidige en toekomstige regelgeving (Muziekdecreet en Kunstendecreet)". Het Rekenhof heeft dus ook het Kunstendecreet onder de loep genomen: de betreffende bevindingen zijn het onderwerp van hoofdstuk III.

Voorafgaande opmerking

In de nota komt zowel de administratie, de Beoordelingscommissie Muziek, de Vlaamse minister bevoegd voor Cultuur als de Vlaamse Regering aan bod.

Het is belangrijk er op te wijzen dat de Beoordelingscommissie Muziek, waar in de nota over gesproken wordt, nu niet meer in functie is. Onder tussen werd immers in het kader van het Kunstendecreet van 2 april 2004, een nieuwe Beoordelingscommissie Muziek aangesteld.

1. Inleiding

Ik apprecieer het onderzoek door het Rekenhof. Het resulteerde in een aantal nuttige aanbevelingen. Ik zal deze in acht nemen bij het toepassen van de regelgeving, zonder een klantgerichte houding uit het oog te verliezen.

Toch zijn er een aantal punten waar ik van mening verschil met het Rekenhof. Hieronder zullen deze toegelicht worden.

2. Reactie op de nota

De reactie zal ongeveer dezelfde structuur aanhouden als de nota van het Rekenhof. Het eerste besproken hoofdstuk is hoofdstuk II.

II. MUZIEKDECREET: JURIDISCHE OMKADERING EN TOEPASSING

2.1 Erkenningsprocedure bij de administratie

2.1.1. *Rol van de administratie*

Deze opmerking geeft geen aanleiding tot een reactie.

2.1.2. (1) *Geen afzonderlijk advies betreffende aangevraagde erkenning en subsidiëring*

Het Muziekdecreet voorziet inderdaad twee afzonderlijke procedures. De toenmalige beslissing om één uniek advies op te stellen was niet conform de regelgeving.

Ik wil er echter aan herinneren dat er in die periode (te) weinig personeel beschikbaar was, wat waarschijnlijk een belangrijke reden voor de beslissing is geweest. Tevens is de logica erachter niet moeilijk te begrijpen: een organisatie die niet erkend werd, kon geen subsidies ontvangen en een gesubsidieerde organisatie werd dus sowieso erkend. Deze logica werd dan ook ingeschreven in het Kunstendecreet.

De formele criteria voor erkenning in het Muziekdecreet zijn trouwens ongeveer dezelfde als de criteria voor ontvankelijkheid: beschikken over een rechtspersoonlijkheid zonder winstgevend karakter, gevestigd zijn in Vlaanderen of Brussel, en een bepaald minimum aan activiteiten halen.

Bovendien werd de organisaties niet aangeraden om een afzonderlijke aanvraag voor de erkenning in te dienen. In de handleiding bij het Muziekdecreet staat immers op p. 6: "De vraag om erkenning en de vraag om subsidiëring worden in principe gelijktijdig en in één dossier opgestuurd."

2.1.2. (2) *Adviezen van de administratie schoten tekort*

Volgens het Rekenhof waren de zakelijke adviezen te beschrijvend van aard en werden de replieken niet voldoende beantwoord in het definitieve advies.

Ik wil in dit verband nogmaals het personeelsgebrek onder de aandacht brengen. In september 2001 waren er *twee* ambtenaren van A-niveau om *honderdvierentwintig* dossiers te behandelen naast hun normale dagtaken, zodat ook in de weekends doorgewerkt moest worden. De personeelssituatie is ondertussen enigszins verbeterd en de zakelijke adviezen zijn ondertussen ook uitgebreider en diepgaander dan in de onderzochte periode.

Ik zal rekening houden met de opmerking dat de adviezen meer appreciatie dienen te bevatten, en zal deze visie ook aan de beoordelingscommissies meedelen. Dat de organisaties zeer duidelijk dienen ingelicht te worden voor welke acties ze gesubsidieerd worden, kan ik alleen maar onderschrijven.

2.1.3. (1) Opmerkingen rond de ontvankelijkheidsprocedure

Een groot aantal van de opmerkingen gaat over dossiers die geen datumstempel hebben, zodat het Rekenhof niet kon nagaan of ze tijdig werden ingediend. Ik zal m.b.t. de huidige registratieprocedure - in principe een waterdicht systeem - er op toezien dat de afspraken hieromtrent zeer nauwgezet nageleefd worden. Dat het Rekenhof niet heeft kunnen vaststellen dat deze registratie in het verleden volgens de procedure is verlopen, komt door verschillende oorzaken.

Enkel dossiers die via de verzending binnenkwamen, kregen onmiddellijk een datumstempel. Deze wordt slechts op één exemplaar gezet (elke stempel nummert een uniek document), terwijl er vijf exemplaren ingediend werden. Soms werd die stempel niet op het dossier maar op een begeleidende brief gezet. Het is dus mogelijk dat het Rekenhof een niet afgestempeld dossier heeft gekregen, ook al was er zo een exemplaar aanwezig bij de administratie.

Daarbij komt nog dat niet alle dossiers via de verzending binnenkwamen, vele dossiers werden immers door de organisaties op de kantoren van de administratie zelf binnengebracht. Deze kregen meestal geen datumstempel.

Toch ben ik van mening dat er in het algemeen correct werd omgegaan met het respecteren van de data.

Rekening houdend met de voorgaande opmerking let ik er nu bijzonder op dat alle brief-omslagen worden bijgehouden in het moederdossier en dat er minstens één exemplaar van het ingediende dossier wordt afgestempeld met een datumstempel.

2.1.3 (2) Onvolledige aanvragen - ontvankelijkheidsmededeling

Het Rekenhof stelt dat bij drie dossiers werd vastgesteld dat de specifiek opgevraagde informatie niet werd voorgelegd. In het geval van X is het zo dat deze organisatie gereageerd heeft, maar de tussentijdse balans zou later verzonden worden wegens vakantie van de boekhouder. Deze blijkt inderdaad achteraf niet verzonden te zijn.

De Festivals X en Y hebben de gevraagde informatie echter wel geleverd, met uitzondering van de publiekscapaciteit van de gebruikte zalen.

De afdeling MLP van mijn administratie heeft een checklist opgesteld voor het Kunstendecreet en zal er op toezien dat deze consequent gebruikt zal worden zodat de ontvankelijkheidstoets overeenkomstig de bepalingen van het Kunstendecreet juist wordt toegepast.

2.1.4. Financiële situatie op het ogenblik van de aanvraag

Ik ging ervan uit dat, in het professionele circuit, de organisaties ervan op de hoogte waren dat men de financiële situatie van een organisatie steeds vastlegt in een jaarrekening (met balans, resultatenrekening, toelichting). Tevens wijs ik erop dat, zoals het Rekenhof opmerkt, de reglementering geen basis bood om de organisaties tot een bepaalde formele werkwijze te verplichten.

Ondertussen is dit probleem opgelost, o.a. door het opstellen van een "Handleiding bij het Kunstendecreet" en het regelmatig organiseren van

infodagen voor de organisaties.

2.1.5. Niet gedetailleerde planning

Het Rekenhof ziet hier een inconsequentie van de decreetgever; ik neem daarvan akte.

2.1.6. Nevenorganisaties

Het Rekenhof meent dat de samenwerking van gesubsidieerde organisaties met nevenorganisaties risico's inhoudt voor de transparantie. Ik heb begrip voor dit standpunt en leg zelf ook de nodige voorzichtigheid aan de dag in de omgang met zulke constructies.

In het geval van A zie ik echter geen moeilijkheden. De oprichting van een nevenorganisatie door A werd op advies van mijn administratie tegengehouden.

In het geval van B was er echter een bijkomende moeilijkheid, omdat het een commerciële nevenorganisatie betrof.

Constructies van gesubsidieerde organisaties met commerciële nevenorganisaties zijn ook door mij niet gewenst. Mijn administratie heeft B dan ook in het zakelijke advies voor de periode 1999-2002 een voorwaardelijk positief preadvies gegeven: de organisatie diende met een document aan te tonen dat de Stichting B in vereffening ging. De organisatie leverde als bewijs hiervan een brief van haar advocaat, waarna de administratie een positief zakelijk advies gaf.

In het advies voor de volgende subsidieronde bleek de situatie echter nog niet opgelost: er was een CVBA opgericht als nevenorganisatie. Mijn administratie heeft daarop nogmaals streng geadviseerd om alle activiteiten onder een vzw onder te brengen.

Ondertussen heeft B de adviezen wel gevolgd: alle activiteiten worden uitgevoerd door de vzw en de nevenorganisaties werden vereffend.

Bij constructies met nevenorganisaties besteedt de inspectie van de afdeling MLP zeer nauwkeurig aandacht aan de organisatievorm. Zolang er geen onverantwoorde financiële transfers tussen de nevenorganisaties plaatsvinden en de activiteiten van de verschillende nevenorganisaties duidelijk gescheiden blijven, is het volgens de inspectie mogelijk om een grondige controle op de gesubsidieerde organisatie te doen.

Men mag niet vergeten dat er ook (vele) samenwerkings- en coproductieovereenkomsten gesloten worden door andere gesubsidieerde organisaties (zonder nevenorganisatie), waarbij de inspectie de samenwerkende partner niet kan controleren maar wel de samenwerkings- en / of coproductieovereenkomst en verdeelsleutels grondig onderzoekt.

2.2. Erkenningsprocedure bij de Beoordelingscommissie Muziek

De Beoordelingscommissie Muziek is een autonoom adviesorgaan; de administratie kan niet in haar plaats reageren. De Beoordelingscommissie Muziek, waarvan sprake in de nota, werd ontbonden en vervangen door een nieuwe Beoordelingscommissie Muziek.

2.3. Erkenningsprocedure bij de Vlaamse Regering

Bij dit onderdeel herinner ik wel aan het principe 'primaat van de politiek'.

2.3.1. Voorafgaande richtlijnen

Ik ben het niet eens met de interpretatie van het Rekenhof dat mijn beleidsopties verdoken voorwaarden zouden zijn. Het betreft wel degelijk beleidsopties.

2.3.2. Voorstellen

Ik neem akte van deze opmerking.

2.3.3. Erkenningen

Ik neem akte van deze opmerking.

2.3.4. Beroepsprocedure

Ik neem akte van deze opmerking.

2.3.5. Afwijking erkenningsvoorwaarde

Ik neem kennis van de opmerkingen van het Rekenhof en zal alsnog een regulariserend besluit aan de Vlaamse Regering voorstellen om de rechtszekerheid te vrijwaren.

2.4. Subsidiebepalingsprocedure bij de administratie

2.4.1. Geen afzonderlijk advies betreffende erkenning en subsidiëring

In verband met het unieke advies voor erkenning en subsidiëring, verwijs ik naar mijn antwoord onder punt 2.1.2.

2.4.2. Verschil tussen gevraagde en voorgestelde bedragen

Ik begrijp dat er verwarring kan ontstaan zijn bij sommige organisatie, maar dat was nooit de bedoeling: er staat immers duidelijk "gevraagde" bedrag, niet geadviseerde bedrag. Dit was zuiver bedoeld als een geheugensteun voor de administratie.

Bovendien zijn de organisaties ervan op de hoogte dat het de Minister is die de uiteindelijke beslissing neemt: zelfs als zij er (verkeerdelijk) van uitgingen dat de administratie het gevraagde bedrag adviseerde, hadden zij geen reden om hier enige conclusies (laat staan acties) aan te verbinden.

2.4.3. (1) Motivering subsidiebedragen

Het Rekenhof maakt een opmerking over de parametrische subsidieberekening, die niet aan de organisaties werd meegedeeld. Deze berekeningswijze werd ingegeven door de beginselen van behoorlijk bestuur en diende enkel als een hulpmiddel voor de administratie, zoals het in de voetnoot op p. 26 van de nota van het Rekenhof wordt gesteld. Om redenen van chronologie (zie hierboven) hadden de organisaties geen mogelijkheid om te reageren op de berekeningswijze of het voorgestelde bedrag. Bovendien beschouwt mijn administratie zowel de berekeningwijze als de voorgestelde subsidiebedragen als onderdeel van een officiële oefening voor intern gebruik, zoals hierboven uiteengezet werd.

Aan de bovenstaande argumenten wil ik toevoegen dat de organisaties nog steeds in beroep konden gaan tegen de beslissing van de Vlaamse regering: i.v.m. het voornemen tot niet-erkenning bij de Beroepscommissie voor Culturele Aangelegenheden, i.v.m. de uiteindelijke niet-erkenning en al dan niet subsidiëring bij de Raad van State.

2.4.3. (2) Motivering subsidiebedragen

Dat de variabelen bepaald werden op basis van de voorbije periode (opmerking Rekenhof, p. 21), was uiteraard niet bedoeld om de gesubsidieerde groei van organisaties te beletten, maar om te vermijden dat de organisaties steeds ambitieuzere beleidsplannen indienen met als doel meer subsidies te krijgen. Organisaties die dit verdienden op basis van artistieke en zakelijke criteria, hadden nog steeds de mogelijkheid om hun subsidie verhoogd te zien.

2.4.3. (3) Motivering subsidiebedragen

Het Rekenhof stelt dat de administratie er in haar tabel van uitgaat dat alle musici werknemers zijn van de ensembles met sociale lasten voor de werkgever tot gevolg. Als antwoord hierop ben ik de mening toegeedaan dat buitenlandse musici enkel als zelfstandig moeten beschouwd worden wanneer voor hen een attest E101 kan voorgelegd worden. Als dat niet zo is, beschouw ik hen als werknemer.

2.4.3. (4) Motivering subsidiebedragen

Het Rekenhof stelt dat de voorgestelde subsidie bedragen voor de niet-ensembles op een arbitraire manier bepaald lijken, aangezien het niet kon vaststellen op welke manier deze bedragen bepaald werden.

Ik geef toe dat het ontbreken van notulen van het interne overleg deze mening in de hand werkt en zal dit in de toekomst vermijden. Ik wil er echter op wijzen dat dit nog niet wil zeggen dat de bedragen arbitrair werden vastgesteld. Bedragen bepalen op grond van objectieve indicatoren is zeer moeilijk in het zeer diverse culturele veld (en zeker in de muzieksector) en nog steeds niet mogelijk - op dit moment werken verschillende instanties, waaronder de Adviescommissie voor de Kunsten, aan een onderzoek om een set met algemene indicatoren op te stellen. Ter vergelijking is het interessant om te weten dat de Arts Council er in Groot-Brittannië ongeveer tien jaar over gedaan heeft om zo een set op

te stellen. Dezelfde parametrische berekening als voor de ensembles toepassen kon niet, onder meer omdat de CAO enkel op de ensembles van toepassing is.

De bedragen voor de niet-ensembles werden bepaald op een zo uniform mogelijke wijze, maar toch rekening houdend met de specifieke aard van elke organisatie en het ingediende dossier, op basis van

- a. De begroting
- b. De werking van de organisatie
- c. Het verleden van de organisatie

2.4.3. (5) Motivering subsidiebedragen

Het Rekenhof stelt dat de verenigingen op de hoogte moesten gesteld worden van de door de administratie voorgestelde bedragen, op basis van het repliekrecht.

Het antwoord van de administratie in de nota van 22 februari 2002 op mijn vraag van 12 februari was slechts een officieuze oefening voor intern gebruik, waar ik mij kon op baseren voor een schatting van de benodigde budgetten. Het betrof een vraag om cijfermateriaal ter voorbereiding van de beslissing, te nemen door de Vlaamse Regering einde maart 2002, met als onderwerp "het voornemen tot erkenning van muziekorganisaties in het kader van het Muziekdecreet voor de periode 2003-2006".

Ik onderschrijf de visie van mijn administratie dat nergens in het Muziekdecreet, het Uitvoeringsbesluit of de Memorie van Toelichting staat dat de organisaties repliek mogen geven op een (voorgesteld) bedrag, zij kunnen enkel reageren op de mate waarin ze in het voorlopige advies voldoen aan de voorwaarden voor subsidiëring.

In de Memorie van Toelichting, artikel 14 staat ook dat de Vlaamse Regering zich baseert op het bedrag dat de administratie voorstelt "...rekening houdend met het advies en de beoordelingscriteria." Men kan impliciet afleiden dat met "het advies" het definitieve advies bedoeld wordt en met beoordelingscriteria álle criteria, zodoende is het voor mijn administratie niet mogelijk om een bedrag voor te stellen in het preadvies - aangezien het definitieve advies dan nog niet gekend is.

De voorlopige adviezen werden immers verzonden op 7 december 2001, de replieken dienden binnen te zijn op 4 januari 2002. Pas daarna werden de definitieve adviezen opgemaakt, en pas na de definitieve adviezen konden de bedragen voorgesteld worden (deze werden trouwens pas opgevraagd in mijn nota van 12 februari 2002). Het decreet voorziet geen (tweede) mogelijkheid tot repliek na het definitieve advies. Daarbij kan opgemerkt worden dat mijn administratie ook een subsidiebedrag voorstelde voor de organisaties met een negatief zakelijk advies, voor het geval dat de Vlaamse regering deze organisaties toch wou subsidiëren. Dit garandeerde de gelijke behandeling van klanten en toont aan dat de voorgestelde bedragen enkel voor intern gebruik bedoeld waren.

Op p. 22 wordt gesteld dat enkel X en Y geïnformeerd werden omtrent het door mijn administratie aanvaarde aantal muzikanten en concerten. Dit is enigszins misleidend: mijn administratie heeft hen niet afzonderlijk op de hoogte gebracht, maar de betreffende elementen werden opgenomen in het voorlopige zakelijk advies tot weerlegging van de door de organisaties opgegeven (overdreven) aantallen musici en concerten. Dit

was zeker geen rechtstreekse verwijzing naar de gehanteerde berekeningswijze, die op dat moment trouwens nog niet gekend was.

2.4.4. Meervoudige werking

Ik ben het niet eens met de zienswijze van het Rekenhof in dit verband. De organisaties toelaten om onder verschillende categorieën in te dienen, heeft enkel nadelige gevolgen:

- Gevaar voor dubbele subsidiëring; de transparantie wordt geschaad;
- Meer dossiers betekent meer administratieve last, zowel voor de organisaties als voor de administratie;
- Dergelijke werkwijze komt altijd neer op een hoger gevraagd totaalbedrag, wat - gezien het beperkte budget in het nadeel is van organisaties die slechts onder één categorie indienen;
- Een groot aantal (overhead)kosten zijn in de praktijk bijna niet op te splitsen: administratief personeel, séjours, vervoer, affiches, briefpapier, ...;
- Ook de artistieke activiteiten zijn vaak niet op te splitsen in verschillende categorieën, voor de organisaties zijn dit allemaal onderdelen van het geheel van hun werking.

Kunstenorganisaties denken bovendien niet in vakjes. Het Kunstendecreet heeft de regelgeving dan ook afgestemd op deze realiteit.

Ik ben het er mee eens dat de door het Rekenhof geciteerde zin uit de toenmalige handleiding bij het Muziekdecreet ongelukkig geformuleerd is.

2.5. Subsidiebepalingsprocedure bij de beoordelingscommissie

Ik kan niet in de plaats van de Beoordelingscommissie Muziek spreken. Het is alleszins zo dat de door de beoordelingscommissie voorgestelde bedragen ook geïnterpreteerd kunnen worden als een artistieke appreciatie van de organisatie.

Wat de opmerking over het misleidende karakter van het vermelden van het gevraagde bedrag betreft, zie supra.

2.5.2. Discrepantie tussen de bedragen vermeld in de individuele adviezen en in de nota aan de minister

Ik merk op dat het door de Beoordelingscommissie Muziek voorgestelde bedrag voor A, zijnde 396.629 €, enkel bedoeld is voor de werking van A als muziekclub. A wordt afzonderlijk gesubsidieerd voor het beheer (waar de commissie zich niet over uitspreekt). Om de vergelijking met het totale gevraagde bedrag te maken dient men 750.000 € (de subsidie voor het beheer, voorgesteld door mijn administratie) bij het eerste bedrag op te tellen.

2.6. Subsidiebepalingsprocedure bij de Vlaamse Regering:

2.6.1. Inhoudelijke beleidspunten van de minister

Ik ben het niet eens met de interpretatie van het Rekenhof dat mijn beleidsopties verdoken beoordelingscriteria zouden zijn. Het betreft wel degelijk beleidsopties; indien het criteria waren zouden bvb klassieke ensembles aangespoord worden om meer populaire muziek te spelen - wat niet zo was.

2.6.2. Koppeling voorwaarden aan financieringsbudget

Ik neem akte van de opmerking van het Rekenhof.

2.6.3. Subsidiebepaling door de Vlaamse regering / niet voldoen aan de motivatieplicht

Ik ga akkoord met de opmerking van het Rekenhof

2.6.4. Subsidiebepaling voor de periode 1999-2002/ Vroegere verhoging van de subsidies

Ik ben het niet volledig eens met het standpunt van het Rekenhof. Het Rekenhof interpreteert artikel 13, §2, waarin staat dat de Vlaamse Regering de subsidies mag verhogen op basis van een indexering van de lonen, beperkend. Er staat echter nergens dat de Vlaamse Regering de subsidies niet mag verhogen om andere redenen, en artikel 14, §2 zegt dat de Vlaamse Regering de procedure bepaalt.

De administratie en ik hebben de taak om beslissingen van de Vlaamse Regering loyaal uit te voeren.

Uit mijn nota aan de Vlaamse Regering de dato 17 december 1999, de nota van de Minister-President en Minister van Begroting en Financiën aan de Vlaamse minister bevoegd voor Cultuur en het advies van de Inspectie van Financiën de dato 1 december 1999 leidde mijn administratie af dat de extra subsidie bedoeld is om de organisaties toe te laten de CAO te kunnen eerbiedigen. De administratie heeft nagelaten dit letterlijk in het subsidiebesluit te vermelden, maar in de brief achteraf werden de organisaties op de hoogte gesteld.

Het Rekenhof stelt ook dat de administratie geen uitvoeringsvoorwaarden had om controles uit te voeren. Ik volg mijn administratie die dit tegenspreekt: de CAO zelf biedt houvast voor controle. De inspectie van de administratie controleerde onder andere

- a. De séjours (ontbijt, middagmaal, avondmaal);
- b. De toepassing van de minimum barema's en de vergoeding per dienst;
- c. De loonattesten;
- d. De patronale bijdrage;
- e. Afhouding en storting van de bedrijfsvoorheffing;
- f. Openstaande rekeningen via de balans;
- g. Verplaatsingskosten;
- h. Reis- en verblijfkosten;
- i. Overuren.

Mijn administratie controleerde enkel het personeelsregister niet: dit is immers een taak voor de sociale inspectie.

Mijn administratie meent bovendien dat attesten van de erkende sociale secretariaten, die de inspectie telkens opvraagt, betrouwbaar moeten zijn. Er is bovendien ook een driemaandelijkse controle door de RSZ voorzien.

Het moge daarbij gezegd worden dat het inspecteren van de toepassing van de CAO in feite een federale bevoegdheid is. Dat de inspecteurs van de administratie een uitgebreide controle doen, is dus eigenlijk een inspanning die buiten de verplichtingen van mijn administratie valt.

Het Rekenhof stelt dat de inspectie van de administratie in een aantal dossiers op een ondoorzichtige en niet rechtlijnige manier gehandeld heeft bij de controle. Het aangehaalde voorbeeld, waarbij de inspectie de ene keer besliste om kosten van bepaald personeel te aanvaarden en de andere keer niet, heeft echter wel degelijk een gegronde basis: de CAO geldt enkel voor het artistieke personeel. De inspectie van mijn administratie was in de onderhavige gevallen van mening dat de secretaresse van de artistieke leider en de tweede coördinator, net als de premie voor het Bach jaar en de RSZ voor twee bedienden, hieronder thuishoorden.

2.6.5. Bepalingen inzake reservevorming

Ik heb een aantal opmerkingen over de redenering van het Rekenhof.

De oorsprong van het toegepaste systeem van reservevorming dateert uit 1987. Toen heeft een vergadering met het Rekenhof, de Inspectie van Financiën, het toenmalige kabinet Cultuur en de administratie Cultuur beslist om deze voorwaarden in het toekenningsbesluit voor de vierjarige structurele subsidies in te schrijven. Sindsdien is er nooit een opmerking over de gehanteerde werkwijze gekomen - noch van het Rekenhof, noch van de Inspectie van Financiën, noch van de minister bevoegd voor Begroting en Financiën, noch van de Vlaamse Regering.

Ik ben het niet eens met de stelling van het Rekenhof dat deze voorwaarden geen langetermijnplanning toelaten. Volgens mij is dit wel mogelijk, bovendien heeft de toepassing van de afgesproken regel bijna nooit tot problemen aanleiding gegeven. Een uitzondering op basis van gegronde redenen kan indien nodig door de Vlaamse Regering toegekend worden.

Ten slotte ben ik van mening dat deze voorwaarden het principe van behoorlijk bestuur bevorderen: de overheid behoudt als goede huisvader enige controle op de reserves, die uit de toegekende budgetten worden opgebouwd. De subsidiegelden mogen immers enkel gebruikt worden waarvoor ze toegekend worden (artikels 55-58 van de Gecoördineerde Wetten op de Rijkscomptabiliteit).

Ik ben het er wel mee eens dat de reservenorm decretaal bepaald moet zijn, vandaar dat ik deze in het Kunstendecreet heb laten inschrijven.

2.7. Toezicht door de administratie

2.7.1. Geactualiseerde beleidsplannen

Het Rekenhof stelt (p. 29) dat geen van de onderzochte muziekverenigingen voor het eerste werkingsjaar 1999 een geactualiseerd beleidsplan indiende en dat de administratie de geactualiseerde beleidsplannen tot op heden nooit getoetst heeft aan het oorspronkelijke beleidsplan noch geëvalueerd heeft op de naleving van de erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden. Ik wil deze bewering nuanceren: de plannen worden wel degelijk gecontroleerd. Bij de evaluatie van de afrekeningdossiers controleert de inspectie van mijn administratie of de geactualiseerde beleidsplannen uitgevoerd zijn.

Zoals het Rekenhof opmerkt, is er geen termijn bepaald voor het evalueren van de geactualiseerde beleidsplannen. En aangezien de plannen door mijn administratie geëvalueerd worden, kan men ze bezwaarlijk een "formaliteit" noemen.

Ik wil er op wijzen dat het uitvoerig controleren van alle geactualiseerde beleidsplannen volgens het tijdschema dat het Rekenhof voorstelt zeer moeilijk realiseerbaar is met het huidige personeelsbestand. De beoordelingscommissie heeft hetzelfde probleem, zoals blijkt uit het verslag van de commissievergadering de dato 3/6/2002, met referentie MR/DVG/BECOM/2002-09: "De commissie heeft deze in het verleden niet geëvalueerd wegens de werkdruk, maar meent dat er een oplossing gevonden moet worden. "

Ik zal in de mate van het mogelijke rekening houden met de opmerkingen.

2.7.2. Jaarlijkse activiteitenverslagen

Het Rekenhof stelt hier dat de ontbrekende stukken meestal werden voorgelegd aan mijn administratie. Ik wil benadrukken dat deze stukken altijd werden opgevraagd door mijn administratie en aan haar werden voorgelegd.

2.7.3. Aard van het administratief toezicht / niet rapporteren over de (aanvullende) beoordelingscriteria in de inspectieverslagen

Ik wil er op wijzen dat de (aanvullende) beoordelingscriteria niet besproken worden in de inspectieverslagen van mijn administratie omdat deze cfr. het muziekdecreet, artikel 17 § I, gehanteerd worden om de grootte van het subsidiebedrag te bepalen. Zij maken bijgevolg louter deel uit van de ex-ante evaluatie, niet van de ex-post evaluatie (- en controle).

2.7.4. Toezicht op de arbeidsverhoudingen en RSZ

In het geval van X heeft mijn administratie de organisatie niet gedwongen om al hun musici als werknemers in te schrijven. De inspectie van mijn administratie stelde vast dat, ondanks het feit dat alle musici als zelfstandige fungeerden, de vzw toch de werkgeversbijdragen aan de RSZ betaalde. Derhalve heeft mijn administratie deze musici als werk-

nemers gekwalificeerd. Het daaropvolgende jaar heeft de organisatie zich in regel gesteld.

Het Rekenhof kon op basis van de dossiers niet vaststellen hoe mijn administratie de toepassing van de wetgeving inzake de sociale zekerheid controleerde. Het gaat ervan uit dat alle zelfstandige musici sinds 1 Juli 2003 een zelfstandigheidsverklaring kunnen voorleggen. In de praktijk is dit echter niet mogelijk aangezien de Commissie Kunstenaars, die de zelfstandigheidsverklaringen zou moeten verstrekken, nog steeds niet adequaat werkt.

Algemeen kan worden gesteld dat, indien grove inbreuken op de federale wetgeving worden vastgesteld, mijn administratie niet zal nalaten om deze via de hiërarchische weg aan de federale overheid te melden.

2.7.5. Naleving van de toepasselijke CAO

Zoals reeds eerder opgemerkt, is de controle van de CAO een federale materie. De inspectie van mijn administratie controleert ze toch. Als reactie op de aanbevelingen van het Rekenhof, zal ze de controle ervan in de toekomst nog duidelijker weergeven in de inspectieverslagen. Het is bovendien niet aan mijn administratie om de waarde van attesten van erkende sociale secretariaten te betwisten.

2.7.6. Contracten met de zakelijk en artistiek verantwoordelijken van muziekensembles

Ik heb begrip voor het standpunt van het Rekenhof. Ik heb de procedure voor een amendement aan het Kunstendecreet opgestart, dat er voor zal zorgen dat er een schriftelijk contract vereist is (nu staat er "contract" zonder meer).

In het eerste geval dat het Rekenhof hierbij vernoemt, heeft mijn administratie vastgesteld dat er een artistiek en zakelijk leider aanwezig was en dat het loon conform was aan de CAO. De inhoud van het arbeidscontract, met de taakomschrijving, is in de eerste plaats een zaak tussen de werkgever en de werknemer.

Ik merk op dat er nog steeds geen functieclassificatie voor de muzieksector bestaat.

2.7.7. Minimumpercentage eigen inkomsten

Ik neem akte van deze opmerking.

2.7.8. Tekortkomingen in de boekhouding

Wat X betreft, kreeg de administratie, voor de verschuiving van de reserveopbouw, mondelinge toestemming (aan de telefoon) van een medewerker van het Rekenhof.

2.7.9. Maatregelen van de administratie

Mijn administratie heeft volgens het Rekenhof haar bevoegdheid overschreden door de uitbetaling van het saldo aan B afhankelijk te stellen van de vereffening van een commerciële nevenorganisatie. De regel is dat de administratie geen sanctie kan opleggen zonder een beslissing van de Vlaamse Regering. In de toekomst zal mijn administratie de formulering in de brief aan de organisatie aanpassen en duidelijk maken dat wanneer de organisatie het advies niet opvolgt, ze dit zal melden aan de Vlaamse Regering.

Ondertussen heeft de genoemde organisatie zich in regel gesteld.

Wat de bevoegdheidsoverschrijding door mijn administratie i.v.m. opgelegde maatregelen betreft: de administratie is hiervoor steeds naar de Vlaamse Regering gegaan, behalve in het geval van het opleggen van een besparingsplan. Ik volg mijn administratie die een besparingsplan niet aanziet als een "aanvullend beleidsplan". Ik meen dat deze visie getuigt van een gezonde houding en verantwoordelijkheidsgevoel in de omgang met gesubsidieerde organisaties van welke de budgetten dreigen te ontsporen.

2.8. Toezicht door de beoordelingscommissie muziek

Ik kan niet in de plaats van de Beoordelingscommissie Muziek spreken. Het is bovendien belangrijk er op te wijzen dat de Beoordelingscommissie Muziek, waar in de nota over gesproken wordt, nu niet meer in functie is. Ondertussen werd immers in het kader van het Kunstendecreet van 2 april 2004, een nieuwe Beoordelingscommissie Muziek aangeesteld.

III. KUNSTENDECREET: JURIDISCH KADER

3.1 Subsidiëringsprocedure

3.1.1. Adviezen van administratie en beoordelingscommissie

3.1.1. (1) De verplichting tot uitdrukkelijke en afdoende motivering van de administratie en de adviesorganen

De keuze van de decreetgever om in een aantal artikelen van het Kunstendecreet de motivatieplicht niet in te schrijven, waar het de administratie en de adviesorganen betreft, is te verantwoorden door het feit dat de decreetgever er van uitging dat de betrokken regeling van het Kunstendecreet op dit punt niet verder hoeft te gaan dan de algemene regelen die inzake motivatieplicht wettelijk afdwingbaar en gangbaar zijn. Wat daarentegen de aanvragers van de meerjarige subsidiëring betreft, voor wie de wetgeving op de motivatieplicht niet geldt, leek het wel degelijk nuttig om te expliciteren dat hun schriftelijke reactie gemotiveerd

dient te zijn. Zo wordt namelijk verhelderd dat de schriftelijke reactie méér moet inhouden dan een soort van 'protestbrief' en dat het hier duidelijk moet gaan om een beargumenteerd document. In het algemeen heeft de decreetgever er duidelijk voor gekozen om andere wetgevingen, zoals de motivatieplicht of bvb de openbaarheid van bestuur, die algemeen geldend zijn, niet exhaustief in het Kunstendecreet over te nemen. Deze laatste keuze is volgens mij wel meer gebruikelijk, met het oog op het voorkomen van overbodige herhalingen in decreetsteksten.

3.1.1. (2) 'Indicatieve waardering' - 'wat is een indicatieve waardering?'

De decreetgever heeft geopteerd dat dit begrip '*indicatieve waardering*' geen commentaar behoeft. Bijgevolg kan worden teruggegrepen naar de woordenboekdefinities terzake: cfr. Van Dale: *indicatief aanduidend, aanwijzend, een aanwijzing inhoudend; waardering, syn. schatting; op prijsstelling*. Ik kan mij vinden in deze keuze van de decreetgever, en wel omwille van de volgende redenen.

De advisering en de beslissing over meerjarige subsidies moet gebeuren op een moment dat de beschikbare budgetten nog niet bekend zijn, noch door de beoordelingscommissie, noch door de administratie, noch door de minister. Het zou dan ook onlogisch zijn om de beoordelingscommissies of mijn administratie te verplichten cijfers in hun adviezen te verwerken. Het cijfermatige behoort namelijk niet tot de kerntaak van de beoordelingscommissie die immers een 'artistiek- inhoudelijk' advies dient uit te brengen. Wat mijn administratie betreft, hoort het tot de normale, generieke bevoegdheden van een administratie, om de minister, waar nuttig, al of niet cijfermatig onderbouwde adviezen te verstrekken, zonder dat dit explicitering behoeft in het Kunstendecreet. De decreetgever heeft echter wel bepaald dat de beoordelingscommissie en de administratie, elk vanuit hun standpunt, moeten streven naar een geïntegreerd advies. Gelet op de hoge moeilijkheidsgraad van de verwachtingen van de decreetgever (te weten: twee aparte instanties die moeten streven naar een 'geïntegreerd advies' en dit in een onzekere begrotingscontext) is het niet aangewezen om één en ander dwingend op te leggen. De term '*indicatieve waardering*' schept de nodige bewegingsruimte voor de beoordelingscommissie om zich, al naargelang de situatie en de begrotingscontext, eventueel te begeven op het terrein van het cijfermatige, zonder dat dit evenwel dwingend wordt opgelegd: de 'indicatieve waardering' kan bv. ook een rangorde zonder cijfers inhouden. Krachtens deze regeling wordt geen van de bevoegde instanties (administratie en beoordelingscommissie) bij de uitoefening van hun taak belemmerd in hun creativiteit en inschattingsvermogen.

3.1.1.(3) Aspecten van de adviesprocedure die nadere verduidelijking vragen: artikel 7, §1, 1° tot en met 3°

Deze opmerking van het Rekenhof berust volgens mij op een misverstand, omwille van de volgende reden: het artikel 7 bepaalt 11 basisvoorwaarden, waarvan de eerste drie zowel basisvoorwaarden als ontvankelijkheidvoorwaarden zijn. De decreetgever heeft in zijn streven naar wetsmatiging redundanties en overvloedige herhalingen van gelijkaardige normen willen vermijden. Met de inhoud van artikel 7 §1, 1° tot

en met 3° (te weten: welke rechtsvorm de organisatie heeft, in welk taalgebied de organisatie gevestigd is, en of de organisatie in staat is om een meerjarig beleidsplan in te dienen en uit te voeren) doelt de decreetgever op de elementaire onderbouw van een aanvraagdossier om ontvankelijk verklaard te worden, maar deze elementen blijken ook relevant binnen het ruimer geheel van de basisvoorwaarden. Bij de ontvankelijkheidstoets kan de administratie deze normen gemakkelijk toetsen, bijvoorbeeld aan de hand van een 'ja/nee' - antwoord. Bij het onderzoek naar de invulling van de basisvoorwaarden komen dezelfde elementen opnieuw aan bod om binnen een ruimere toetsing opnieuw bekeken te worden.

3.1.1. (3-vervolg) 'Niet opnemen van een verwijzing naar de artikelen 7 en 9 in artikel 6, §5, is waarschijnlijk een vergissing'

Wat de inhoud van deze opmerking betreft: het opnemen van een verwijzing naar de artikelen 7 en 9 zou inderdaad een vervollediging betekenen. Daartegenover staat dat het niet opnemen van de verwijzing volgens mij geen fout of vergissing is.

De basiscriteria dienen louter om na te gaan of een organisatie in aanmerking komt om gesubsidieerd te worden. De subsidiëring zelf en de hoogte ervan door de Vlaamse Regering, zal daarentegen afhangen van de mate waarin de organisatie een invulling geeft aan de beoordelingscriteria (profilering, positionering, kwaliteit van het inhoudelijk concept, uitstraling, samenwerking en haalbaarheid, gedegen financiële onderbouw). Vandaar dat de decreetgever in dit artikel wellicht enkel de beoordelingscriteria heeft vermeld en niet de basisvoorwaarden.

3.1.1. (4) Aspecten van de adviesprocedure die nadere verduidelijking vragen: 'grote discrepantie': vanaf wanneer is het deliberatiemoment een verplichte procedurestap?

Zoals hierboven aangehaald, heeft de decreetgever bepaald dat de beoordelingscommissie en de administratie, elk vanuit hun standpunt, moeten streven naar een geïntegreerd advies. De decreetgever heeft daarbij geen sluitende definitie van 'grote discrepantie' gegeven en heeft tevens geoordeeld dat voor de realisatie van dit 'streven' beter een beroep gedaan wordt op het oordelend vermogen van de beide instanties om te bepalen in welke mate de bijkomende procedurestap van het deliberatiemoment nodig is. De decreetgever heeft allicht ingezien dat het niet mogelijk en ook niet aangewezen was om de aparte instanties tot een geïntegreerd standpunt te dwingen. Na deze advisering is het uiteindelijk de Vlaamse regering die de beslissing neemt. Ik kan mij vinden in deze keuze van de decreetgever.

3.1.2. Financiële situatie op het ogenblik van de aanvraag

Ik kan mij vinden in deze keuze van de decreetgever. De decreetgever heeft er terdege rekening mee gehouden dat pas opgerichte organisaties nog geen jaarrekeningen kunnen voorleggen. Vandaar dat de bepaling 'overzicht van de financiële situatie' meer aangewezen is in het kader van een gelijke behandeling van klanten.

3.1.3.(1) Ontvankelijkheid van aanvragen / 'Er is geen mogelijkheid meer van vervollediging van het aanvraagdossier (...) de vraag stelt zich of deze werkwijze wel haalbaar is'.

Vooreerst gaat het hier om een element van wetsmatiging, door een inperking op het vlak van de procedure en het tijdspad. Verder leert bvb de ervaring met het Podiumkunstendecreet dat kunstenorganisaties wel degelijk in staat zijn om documenten tijdig binnen te leveren. De wetgever is er van uitgegaan dat de organisaties professioneel moeten zijn en dus volledige dossiers moeten aanleveren. Bovendien blijkt uit de bemerkingen van het Rekenhof (cfr. nota, p. 14-15) dat de meer complexe regelgeving van het Muziekdecreet zeker geen stimulans was voor het tijdig indienen van aanvraagdossiers. Nu de eerste ronde van de uitvoering van het Kunstendecreet achter de rug is en weldra ook deze voor de Muzieksector zal er een evaluatiemoment zijn omtrent de toepassing van het decreet en zal nagegaan worden of deze suggestie van het Rekenhof terecht is.

3.1.3 (2) 'Artikel 4, §2 blijft echter vaag'

De definitie en het concept van de beleidsnota zijn door de decreetgever afdoende uiteengezet in de decreettekst zelf, namelijk in artikel 7, §3. De basisvoorwaarden en de beoordelingscriteria zijn eveneens afdoende uiteengezet en bovendien begeleid door de nodige tekst en uitleg in de Memorie van Toelichting. Een organisatie heeft het goede recht om deze elementen in het dossier op te nemen, waarvan zij zelf oordeelt dat zij het best aansluiten bij de aangedragen visie enerzijds en bij de door de decreetgever geformuleerde basisvoorwaarden en beoordelingscriteria anderzijds.

Het artikel 4, §2 is dan ook de geschikte bepaling binnen de voormelde context. In het kader van de beleidsprioriteit van de wetsmatiging, wordt tevens vermeden om aan dit artikel een set van voorwaarden en criteria toe te voegen.

Naar aanleiding van het hoger genoemde evaluatiemoment van het Kunstendecreet zal nagegaan worden of het opleggen van een mogelijk format aangewezen is.

3.1.3. (3) Voorwaarden bepaald in artikel 7 §1, 1° tot en met 3°

Het artikel 7 bepaalt 11 basisvoorwaarden, waarvan de eerste drie (artikel 7, §1, 1° tot en met 3°) zowel basisvoorwaarden als ontvankelijkheidvoorwaarden zijn. Het meerjarige beleidsplan moet gegevens bevatten waarin wordt aangetoond dat zal voldaan worden aan de gegevens bepaald in artikel 7, §1, 4° tot en met 11°. Het Rekenhof merkt terecht op dat de ontvankelijkheidstoets uitvoerig is en dat bij de ontvankelijkheidstoets moet worden nagekeken of het meerjarig beleidsplan inderdaad de elementen bevat waarin wordt aangetoond dat zal voldaan worden aan de gegevens bepaald in artikel 7, § 1, 4° tot en met 11°.

Bij de ontvankelijkheidstoets kan mijn administratie toetsen of deze elementen aanwezig zijn, bijvoorbeeld aan de hand van een 'ja/nee' - antwoord. Bij het onderzoek naar de invulling van de basisvoorwaarden zullen deze elementen opnieuw aan bod komen om binnen een ruimere toetsing opnieuw bekeken te worden.

3.1.3.(4) 'In de handleiding (...) wekt de administratie trouwens de indruk de dubbele decretale ontvankelijkheidsvoorwaarde ten onrechte te reduceren tot de eerste vereiste'

Ik kan mij niet vinden in deze opmerking van het Rekenhof. Zoals vermeld in artikel 4, §2, moet het meerjarige beleidsplan de gegevens bevatten waarin wordt aangetoond dat zal voldaan worden aan de basisvoorwaarden en de beoordelingscriteria. In de handleiding wordt duidelijk vermeld dat het beleidsplan deel uitmaakt van de ontvankelijkheidstoets. Wat deze handleiding betreft, wil de administratie er op wijzen dat de bedoeling van deze handleiding was om 'de belangrijkste informatie van de decreet en Uitvoeringsbesluit gestructureerd samen te vatten' (cfr. handleiding, p.1), maar niet om deze informatie te reduceren. Voor de exhaustieve en rechtsgeldige teksten werd overigens expliciet verwezen naar de teksten van decreet en Uitvoeringsbesluit (idem, p. 1: 'enkel het Decreet en het Uitvoeringsbesluit zijn rechtsgeldig').

3.1.4. Gedetailleerde planning: één i.p.v. twee jaar

Wat dit punt betreft kan ik samen met het Rekenhof vaststellen dat hiermee in ruime mate wordt tegemoetgekomen aan de verzuchtingen vanuit de sector. Gezien een beleidsplan per definitie een toekomstgericht document is, lijkt het aangewezen om wel degelijk een programma voor minimaal één jaar te vragen teneinde de visie van de organisatie te kunnen toetsen aan de concrete uitwerking.

3.2. Toezicht

3.2.1. (1) 'Geactualiseerde beleidsplannen: niet sanctionering bij het niet tijdig indienen'; 'onderbenutting als instrument'

De decreetgever heeft bij deze bepaling inderdaad geen sanctiemodules ingeschreven. In het kader van de beleidsprioriteit van de wetsmatiging kan ik mij evenwel vinden in de keuze van de decreetgever om niet elke decreetsbepaling te laten vergezeld gaan van een strafindicatie bij het niet invullen ervan. De meerwaarde ervan zou in dit geval eerder gering zijn en bovendien kunnen opmerkingen i.v.m. het niet tijdig indienen deel uitmaken van de inspectieverslagen, waarbij deze in een ruimer kader kunnen geplaatst worden.

Ik wil de opmerking van het Rekenhof over de toetsing van de geactualiseerde beleidsplannen nuanceren: de reglementering voorziet inderdaad dat de geactualiseerde plannen dienen te worden *voorgelegd*; er is nergens bepaald dat hier een (schriftelijk) advies moet uit resulteren. Indien er sterk van het oorspronkelijke beleidsplan wordt afgeweken zal mijn administratie zeker reageren. De belangrijkste controle bestaat er dan ook uit om na te gaan of deze geactualiseerde plannen werden uitgevoerd. De inspectie van mijn administratie ziet daar nauwkeurig op toe. Mijn administratie heeft wel oor naar de bemerkingen van het Rekenhof dat geactualiseerde beleidsplannen potentieel interessante opvolgingsinstrumenten zijn en zal deze in de toekomst meer benutten. De administratie zal de beoordelingscommissie aansporen om de geactualiseerde beleidsplannen na te kijken en waar nodig actiever te betrekken in de

tussentijdse besprekingen en/ of evaluaties.

Ter aanvulling, wil ik benadrukken dat ik besparingsplannen of bestedingsplannen niet beschouw als "aanvullende beleidsplannen", maar als een gelegitimeerde en nodige maatregel om de budgetten van gesubsidieerde organisaties niet te laten ontsporen.

3.2.2. Arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid

Ik kan mij vinden in deze opmerking.

3.2.3. Naleven van de toepasselijke CAO

Zoals eerder aangegeven, heb ik wel degelijk een houvast om mijn administratie de controle te laten uitvoeren: de bepalingen van de CAO zelf. Ik erken dat dit eigenlijk federale materie is, maar zolang er op het politieke niveau geen samenwerking wordt geregeld om de toepassing van de CAO te verzekeren zal ik de verantwoordelijkheid opnemen om de toepassing te laten controleren.

3.2.4. Contracten met artistiek en zakelijk verantwoordelijken

Ik kan mij volledig vinden in deze opmerking (dat er geen schriftelijk contract decretaal verplicht is). Zoals eerder aangegeven, heb ik de procedure voor een amendement aan het Kunstendecreet opgestart om hieraan te verhelpen.

3.2.5. Minimaandeel eigen inkomsten

Het Rekenhof stelt dat het toezicht op de naleving van de betreffende subsidiëeringsvoorwaarde sterk afhankelijk zal zijn van de mate waarin de boekhouding van de organisaties zal toelaten om kosten toe te wijzen, met name de productiekosten.

Ik wil het Rekenhof er op wijzen dat bij ministerieel besluit een aangepast opvolgings- en begrotingsmodel, genaamd FINEX, voor de kunstensector werd opgelegd. Dit systeem is er op gericht de artistieke (productie)kosten afzonderlijk te behandelen.

Momenteel wordt door de afdeling Muziek, Letteren en Podiumkunsten van mijn administratie een evaluatie door gevoerd van het opvolgings- en begrotingsmodel Finex.

3.2.6. Boekhouding van de gesubsidieerde organisaties

Ik kan mij vinden in deze opmerking, maar wijs erop dat de decreetgever, zoals wel meer gebruikelijk is, inderdaad geopteerd heeft om de grote lijnen uiteen te zetten in het decreet. De meer gedetailleerde uitwerking ervan is terug te vinden in het Uitvoeringsbesluit.

3.2.7. Adviezen van de Beoordelingscommissie Muziek

Ik kan mij vinden in deze opmerking. Ik zal een amendement aan het Kunstendecreet voorstellen om de beoordelingscommissie jaarlijks een advies te laten opstellen.

Bert Anciaux,
Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel

druk	De Coker - document facilities
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be