



Advies

SARC - Algemene Raad

Brussel, 14 december 2012

Advies betreffende het ontwerp van besluit algemene regels inzake subsidiëring

De heer Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport vroeg de SARC op 16 november 2012 om advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de algemene regels inzake subsidiëring.

Situering

Artikel 57 van het Rekendecreet machtigt de Vlaamse Regering tot het vaststellen van de regels voor de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van aanvragen en verantwoordingsstukken, de eenmalige gegevensopvraging en de onverenigbaarheden.

Dit ontwerp van besluit wil geen nieuwe subsidiestelsels in het leven roepen, noch de inhoudelijke bevoegdheid van de subsidieverstrekker bij de opportuniteitsbeoordeling van een subsidieaanvraag regelen, maar enkel een vangnet creëren waarop niet-gereguleerde of onvoldoende gereguleerde subsidies moeten terugvallen. Tevens wordt een kader gecreëerd als een *best practice* waarnaar huidige en toekomstige subsidieregelingen zich kunnen conformeren.

Advies

Dit advies van de Algemene Raad van de SARC kwam tot stand via beraadslaging tijdens de vergadering van 14 december 2012.

1. Algemeen

1.1. Een aanvullend besluit: pleidooi voor duidelijkheid en rechtszekerheid

De SARC staat positief tegenover dit besluit, in de mate dat het algemene principes bevat die op een structurele wijze de ethiek van de subsidieprocedures van de Vlaamse overheid willen bevorderen. Temeer omdat terzelfdertijd aan de diverse

beleidsdomeinen de ruimte wordt gegeven om specifieke regelgeving toe te passen en in de toekomst uit te vaardigen.

Zo wordt vermeden dat de ethiek en de techniciteit van de bepalingen betreffende uitkering, besteding, verantwoording en controle van de subsidies een belemmering zouden vormen voor inhoudelijk beleid dat de Vlaamse overheid wil realiseren.

Toch heeft de SARC enige bedenkingen die verband houden met het aanvullend karakter van het ontwerpbesluit.

Meer bepaald in het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM) zijn meerdere decreten, besluiten en reglementen betreffende subsidiëring in voege.

Omdat het ontwerpbesluit aanvullend is en een vangnet creëert waarop niet-gereguleerde of onvoldoende gereguleerde subsidies moeten terugvallen, stelt zich de vraag in hoeverre de subsidieregels die van toepassing zijn voldoende gereguleerd zijn en wie hierover een oordeel kan vellen? Als er bepalingen zijn die van toepassing zijn, zullen de organisaties en besturen die momenteel gesubsidieerd worden op de hoogte gebracht worden? Zal dat tijdig gebeuren?

Om de rechtszekerheid te waarborgen pleit de SARC ervoor om:

- **de organisaties in het beleidsdomein CJSM op de hoogte te brengen indien ze (bepaalde) artikelen van het besluit moeten toepassen;**
- **een overgangperiode te voorzien om de organisaties de kans te geven de consequenties ervan in hun praktijk te vertalen en**
- **om de bepalingen niet van toepassing te maken op lopende subsidiebeslissingen.**

1.2. Best practice voor toekomstige subsidiëring: voldoet de bestaande CJSM regelgeving?

Het besluit wordt de leidraad voor toekomstige reglementering betreffende subsidiëring. De Inspectie van Financiën (advies) en de minister van begroting (begrotingsakkoord) zullen elke nieuwe regelgeving of elke wijziging aan de bestaande toetsen aan de algemene bepalingen van het besluit. Uiteraard zal ook het Rekenhof (controle) het besluit hanteren bij haar controletaak.

Voor het beleidsdomein CJSM is het daarom belangrijk om na te gaan in welke mate bepalingen in het ontwerpbesluit gevolgen kunnen hebben voor het cultuur-, jeugd-, sport- of mediabeleid.

Zal dit ontwerpbesluit de specifieke regelgeving die nodig is voor een goed cultuur-, jeugd- of sportbeleid in de toekomst niet in de weg staan?

In de artikelsgewijze bespreking gaan we hier op in.

2. Artikelsgewijze bespreking

2.1. Artikel 1: begrippenkader

Uittreksel uit het ontwerpbesluit:

Artikel 1. In dit besluit wordt verstaan onder:

1° rekendecreet: het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof;

2° subsidie voor een benefietproject: een projectsubsidie met als doelstelling een opbrengst te genereren die volledig wordt afgestaan aan één of meer derde-beneficianten;

3° eigen financiële inbreng: financiële middelen die de begunstigde van een subsidie inbrengt als cofinanciering van de gesubsidieerde activiteit en die niet voortkomen uit:

a) andere subsidies van de Vlaamse overheid of andere overheden. In afwijking daarvan mogen subsidies toch tot de eigen financiële inbreng worden gerekend als ze werden verworven als derde-beneficiant van een benefietproject;

b) de aanwending van een reserve conform artikel 7;

4° resultatenrekening: een overzicht van alle opbrengsten en kosten met betrekking tot een activiteit;

5° balans van activa en passiva: een overzicht van de globale financiële situatie van de begunstigde waarin alle middelen waarover hij beschikt en alle lasten die hij heeft worden opgenomen;

6° subsidiebeslissing: elke beslissing tot toekenning van een subsidie, ongeacht de benaming of aard van de akte waarmee ze wordt toegekend.

Commentaar

Binnen het beleidsdomein CJSM komen subsidiestromen voor naar provinciale of lokale overheden. Recent is de wisselwerking tussen de Vlaamse overheid en de lokale en provinciale overheden grondig hertekend door de interne staatshervorming en de invoering van de nieuwe beheers- en beleidscyclus. Binnen het beleidsdomein CJSM werden omwille hiervan nieuwe decreten ingevoerd betreffende het lokaal cultuurbeleid, het lokaal- en provinciaal jeugdbeleid, het sport-voor-allen beleid en het cultureel erfgoedbeleid. In deze decreten en vooral in de uitvoeringsbesluiten worden specifieke regels opgenomen voor de subsidiestromen naar de lokale of provinciale besturen.

Is het ontwerpbesluit ook van toepassing op de subsidies aan provinciale of lokale besturen?

Volstaat het gehanteerde begrippenkader voor de subsidies aan partneroverheden zoals gemeenten of provincies. Zijn deze overheden vertrouwd met de term 'resultatenrekening' als opgesomd in 4°?

Verder in het advies (artikel 6,§2) doen we een voorstel met betrekking tot reserves voor sponsoring of partnerschap vanuit de Vlaamse overheid.

Als dit voorstel gevolgd wordt, dient een omschrijving van de begrippen sponsoring en partnerschap te worden toegevoegd.

2.2. Artikel 2: toepassing

Uittreksel uit het ontwerpbesluit:

Art. 2. Dit besluit is van toepassing op subsidies toegekend door de Vlaamse overheid, zoals vermeld in artikel 2, 9°, van het Rekendecreet.

Dit besluit is alleen van toepassing ingeval en in de mate dat er geen bepalingen van toepassing zijn op de toegekende subsidies in gevolge een specifieke reglementering.

Commentaar

Wie bepaalt of er al dan niet een specifieke reglementering is? Wie bepaalt of de specifieke reglementering voldoende is? Bij wie ligt de eindbeslissing ingeval van betwisting?

2.3. Artikel 4: toekenning van subsidies

Uittreksel uit het ontwerpbesluit

Art. 4. §1. *Elke subsidiebeslissing moet de volgende elementen vermelden:*

7° de bijdrage van de gesubsidieerde activiteit tot de realisatie van de strategische en de operationele doelstellingen van de subsidiërende overheid;

§2. De subsidiebeslissing kan tevens:

3° bepalen dat enige bijkomende subsidiëring door de Vlaamse of andere overheden is uitgesloten;

Commentaar

- **§1 7°:** deze bepaling kan maar worden uitgevoerd indien de subsidiërende overheid haar strategische en operationele **doelstellingen duidelijk** heeft **gecommuniceerd**.
- **§2 3°:** bijkomende subsidiëring door de Vlaamse of andere overheden zoals Europa, provincie of gemeente, zijn niet ongebruikelijk voor in het beleidsdomein CJSM. **Deze bepaling maakt nu duidelijk dat bijkomende subsidie mogelijk is als ze niet wordt uitgesloten in de subsidiebeslissing.**
- Het besluit is van toepassing op de Vlaamse overheid. In CJSM komt het voor dat organisaties subsidies krijgen van overheden op verschillende bestuursniveaus. **Kan worden afgestemd met de partneroverheden die subsidies verstrekken aan organisaties die en op Vlaams en op lokaal of provinciaal niveau gesubsidieerd worden?**

2.4. Artikel 5: reservevorming

Uittreksel uit ontwerpbesluit:

Artikel 5, §3. Het gedeelte van de toegekende subsidie dat de kosten, vermeld in paragraaf 1 en 2, overschrijdt, mag worden aangewend voor de aanleg van

reserves ten belope van maximaal 20% van het subsidiebedrag. In het besluit tot toekenning van de subsidie kan worden afgeweken van dat maximumpercentage.

De totale gecumuleerde reserves kunnen maximaal 50% van het subsidiebedrag bedragen. In het besluit tot toekenning van de subsidie kan worden afgeweken van dat maximumpercentage. Het subsidiebedrag wordt in voorkomend geval berekend op jaarbasis.

De aangelegde reserves moeten worden opgenomen in de balans zoals vermeld in artikel 11, §2, 3°.

Commentaar

- Het is voor de culturele sector belangrijk dat de reserves binnen de beleidsperiode onbeperkt kunnen worden overgedragen naar een volgend jaar en dat **dit artikel geïnterpreteerd kan worden over de volledige meerjarige beleidsperiode**. Dit is van belang voor o.a. tweejaarlijkse festivals of manifestaties, bij de organisatie van grote evenementen of tentoonstellingen die eens om de zoveel jaar doorgaan.
- De SARC vraagt om alinea 2 van artikel 5, §3 te verduidelijken door toe te voegen dat het gecumuleerde reserves **lastens subsidies** betreft.
- De SARC vraagt om te specificeren dat in **het maximum aan gecumuleerde reserves van 50%** van het subsidiebedrag, de **reserves voor het sociaal passief en voor meerjarige verbintenissen niet inbegrepen zijn**. Het sociaal passief is immers een wettelijke verplichting om desgevallend een sociaal bloedbad te voorkomen. De meerjarige verbintenissen zijn aangegaan met goedkeuring van de subsidiërende overheid terwijl de gesubsidieerde organisatie als rechtspersoon verantwoordelijk is voor de naleving ervan.

2.5. Artikel 6: project- en investeringssubsidies

Uittreksel uit het ontwerpbesluit:

Art.6, §2. In afwijking van paragraaf 1 mag een projectsubsidie worden aangewend om winst te realiseren op voorwaarde dat in de subsidiebeslissing uitdrukkelijk bepaald is dat de subsidie wordt toegekend voor een benefietproject.

Commentaar

De SARC vindt het wenselijk om aan deze paragraaf **toe te voegen : “of wanneer het een vorm van sponsoring of partnership vanuit de Vlaamse overheid betreft”**.

Het gebeurt meermaals dat de Vlaamse overheid subsidies toekent aan grote manifestaties die een hoge sportieve of culturele waarde, deelname van de internationale top en grote uitstraling naar een breed publiek als criteria combineren. Het gaat bijvoorbeeld om belangrijke blikvangers als de Ronde van Vlaanderen of de Memorial Van Damme.

De organisatie van grote internationale manifestaties vergt aanzienlijke financiële middelen. Hoewel de organiserende instantie in de eerste plaats hiervoor zelf zo veel mogelijk moet instaan, wil de Vlaamse overheid een financiële ondersteuning bieden

waar nodig. Het betreft hier echter eerder een vorm van “sponsoring” of “partnership” dan wel van zuivere subsidiëring.

Alle evenementen die financieel ondersteund worden door de Vlaamse overheid moeten een maximale visibiliteit voor Vlaanderen garanderen. Dit gebeurt door een opname van het logo in de verschillende communicatie en promotie initiatieven van het evenement.

Aangezien het de bedoeling is om het logo uit te dragen via deze evenementen, is het dus belangrijk dat met de organisatoren kan worden onderhandeld over de plaatsing van het promotiemateriaal.

Het is moeilijk vooraf te onderhandelen over plaatsing van logo en het voeren van een publiciteitscampagne, wanneer later bij eventuele winst een deel van de toegezegde subsidie niet kan worden uitbetaald of moet worden teruggevorderd.

2.6. Artikel 7: aanwending van reserves

Uittreksel uit ontwerpbesluit:

Artikel 7, §3. Als de activiteit waarvoor reserves werden aangelegd conform artikel 5, §3, niet verder wordt gesubsidieerd, moet het gecumuleerde bedrag van de reserves aan de Vlaamse overheid worden teruggestort.

§4. In afwijking van paragraaf 3 moeten de volgende aangelegde reserves niet worden teruggestort:

- 1° reserve, aangelegd voor het sociaal passief;*
- 2° reserve, aangelegd voor een door de begunstigde afgesloten meerjarige verbintenis, als door de subsidiërende overheid expliciete goedkeuring werd verleend aan het afsluiten van die meerjarige verbintenis.*

Commentaar

Het is belangrijk voor de culturele sector dat deze meerjarige verbintenissen ook goedgekeurd kunnen worden nadat de beleidsperiode afgelopen is. De afrekening wordt vaak ingediend op 1 april nadat de beleidsperiode is afgelopen. Pas dan wordt te veel aan reserve vastgesteld en kan een bestedingsplan worden voorgelegd door de organisatie.

2.7. Artikel 9: verantwoording en aanwending van subsidies

Uittreksel uit het ontwerpbesluit

Artikel 9, §3. In afwijking van paragraaf 1, 2°, wordt geen financiële verantwoording vereist over de aanwending van subsidies toegekend aan kunstenaars, vertalers van literaire werken, literaire prospectoren in het buitenland of sportlui, telkens in hun hoedanigheid van natuurlijk persoon, ter ondersteuning van hun artistiek-culturele respectievelijk sportieve prestaties, tenzij anders is bepaald in de subsidiebeslissing.

Commentaar

De uitzondering opgenomen in artikel 9, §3 moet volgens de SARC de term 'sportlui' vervangen worden door 'sportbeoefenaars'.

Deze term sportlui komt in geen enkele regelgeving sport voor. Wil men het algemeen houden dan spreekt men over sporters of sportbeoefenaars.

2.8. Artikel 10: verantwoording en aanwending van subsidies

Uittreksel uit het ontwerpbesluit

Art. 10. De functionele verantwoording door de begunstigde en de beoordeling ervan door de overheid moet gebeuren volgens de modaliteiten en in voorkomend geval aan de hand van de criteria, vermeld in artikel 4, §1, 7° en 9°.

Commentaar

De SARC is van oordeel dat de **strikte koppeling van subsidiëring aan doelstellingen van de Vlaamse overheid aanleiding kan geven tot een te doorgedreven inmenging van de overheid**. Het is hoe dan ook de verantwoordelijkheid van de overheid (en niet van de begunstigde) om eventueel zelf de conformiteit met de eigen doelstellingen na te gaan. Op zijn minst moet worden nagegaan of de toepassing van artikel 4, §1, 7° geen **afbreuk** doet aan de artikelen 10, 11 en 12 van het decreet betreffende het **cultuurpact**. Onder meer waar staat dat een financiële tegemoetkoming gelijktijdig omvat: de subsidiëring van personeel, een basistoelage en een subsidiëring op grond van activiteiten.

In de culturele en de sportsector worden structurele subsidies op grond van het cultuurpact vaak opgesplitst in subsidies voor activiteiten, subsidies voor personeel en een basissubsidie. Deze strikte beperking van een subsidie tot een activiteit (punt 7° spreekt over 'de bijdrage van de gesubsidieerde activiteit') kan een probleem geven voor vele organisaties binnen CJSM.

De verplichte koppeling aan doelstellingen van de overheid kan de mogelijkheid tot innovatie of de kans om maatschappelijke problemen aan te pakken of vernieuwende activiteiten aan te vatten, hypothekeren.

2.9. Artikel 11: verantwoording en aanwending van subsidies

Art. 11. §1. De financiële verantwoording voor een algemene werkingssubsidie moet worden ingediend uiterlijk zes maanden na de werkingsperiode waarop ze betrekking heeft, tenzij in de subsidiebeslissing anders is bepaald.

§2. De financiële verantwoording van een algemene werkingssubsidie moet bestaan uit:

1° een resultatenrekening;

2° de verantwoordingsstukken die betrekking hebben op de te verantwoorden subsidie. De subsidiërende overheid kan in het besluit tot toekenning van een subsidie die verantwoordingsstukken definiëren;

3° een balans van activa en passiva, als:

a) reserves worden aangelegd met toepassing van artikel 5, §3. Per gesubsidieerde activiteit moeten afzonderlijke reserves worden ingeschreven;

b) reserves worden aangelegd met toepassing van artikel 5, §4;

c) een deficit uit de voorbije werkingsperiode in rekening gebracht wordt met toepassing van artikel 5, §2.

Commentaar

De bepaling dat per gesubsidieerde activiteit afzonderlijke reserves worden ingeschreven (§2, 3° , a) zal verstrekende gevolgen hebben voor de boekhoudpraktijk van organisaties en zorgen voor bijkomende administratieve overlast. Hier kan ook de vraag worden herhaald of deze bepaling niet haaks staat op de wijze van subsidiëring die voorzien is in het cultuurpactdecreet.

2.10. Hoofdstuk 6: sancties en onverenigbaarheden

Uittreksel uit de nota van de Vlaamse Regering:

De bepalingen van dit hoofdstuk behoeven geen specifieke verdere toelichting. Ze moeten gelezen worden in samenhang met de artikelen 13 en 14 van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

De verbodsbepaling van artikel 19 is geïnspireerd op de algemene verbodsbepaling van de wet overheidsopdrachten van 15 juni 2006.

Commentaar

De nota van de Vlaamse Regering, hoofdstuk 6, bepaalt dat het besluit samen moet worden gelezen met artikel 13, 14 van de wet 16 mei 2003, dit terwijl artikel 57 van het rekendecreet expliciet bepaalt dat in het uitvoeringsbesluit op het rekendecreet de procedure voor de controle voor de aanwending van de subsidie moet worden vastgesteld.

Het besluit zelf zou expliciet naar de wet van 16 mei 2003 moeten verwijzen ofwel zou er een volledige gelijkaardige regeling moeten worden opgenomen. Het is volgens de SARC niet duidelijk waarom er in de nota aan de Vlaamse regering ook niet naar artikel 12 van de wet van 16 mei 2003 wordt verwezen (mogelijkheid van controle ter plaatse).

Luk Verschueren, algemeen voorzitter SARC

Iris Van Riet, algemeen secretaris SARC