



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

INTERNATIONAAL
VLAANDEREN

Flemish Foreign Affairs Council

KADERBESLUIT TOERISMESUBSIDIES

Advies 2012/28

26 oktober 2012

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Inhoud en achtergrond.....	3
3.	Aanbevelingen en opmerkingen	4
3.1.	Soorten subsidies	4
3.2.	Toekenning van subsidies.....	5
3.3.	Behandelingstermijnen van de aanvraag.....	6
3.4.	Financiering van de projecten	6
3.5.	Administratieve lasten	6
3.6.	Gevolgen van beroepsmogelijkheden.....	7
4.	Conclusie	7

1. INLEIDING

Tijdens haar vergadering van 19 oktober 2012 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende toerismesubsidies. Zij vroeg de Vlaamse minister, bevoegd voor toerisme, om hierover het advies in te winnen van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “de Raad”). De Raad ontving op 22 oktober het verzoek van de minister om binnen een termijn van 10 dagen hierover advies uit te brengen. De Raad keurde dit advies goed na een schriftelijke procedure op 26 oktober 2012.

De Raad vangt aan met een achtergrondschets van het voorliggend ontwerpbesluit om vervolgens in te gaan op de inhoud ervan. Daarna formuleert hij een aantal aanbevelingen alvorens tot zijn conclusies te komen.

2. INHOUD EN ACHTERGROND

Het ontwerpbesluit betreffende de toerismesubsidies (hierna: “het ontwerpbesluit”) kadert binnen de recente herstructurering van Toerisme Vlaanderen die de Vlaamse Regering aankondigde in haar beleidsnota 2009-2014. Deze moest van Toerisme Vlaanderen een performant en sector-georiënteerd agentschap maken dat instaat voor de uitvoering van het Vlaams toerismebeleid. Deze herstructurering is ondertussen juridisch vastgelegd in het decreet van 8 juli 2011 tot wijziging van de verschillende decreten in het kader van de herstructurering van Toerisme Vlaanderen¹.

Het kritisch auditrapport van het Rekenhof over de toerismesubsidies² en een daaropvolgend actualiteitsdebat in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement³ lagen aan de basis van het ontwerpbesluit. Dit auditrapport werd afgesloten met 21 aanbevelingen, waarvan er vier handelden over de beleids- en juridische omkadering. De Raad vindt het positief dat de bevoegde minister gehoor heeft gegeven aan deze aanbevelingen. In een eerste stap worden de diverse subsidiestromen onder één kader gebracht. Het beheer ervan wordt integraal toegewezen aan Toerisme Vlaanderen. In een eerder advies⁴ stipte de Raad reeds aan dat deze overheveling nodig was om te voldoen aan de basisbeginselen van beter bestuurlijk beleid, die de uitvoering van het beleid toewijzen aan de agentschappen. De tweede stap is het voorliggend ontwerpbesluit, dat een regelgevend kader schept voor deze subsidiestromen. Dit maakt de toewijzing van subsidies meer transparant en meetbaar en tevens wordt het verband tussen de subsidies en de beleidsdoelstellingen opgenomen in het ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit integreert het huidige regelgevend kader van de subsidiestromen voor evenementen en het Kunststedenactieplan⁵.

De regelgever is met het ontwerpbesluit tot slot ingegaan op de actualiteitsmotie van het Vlaams Parlement⁶. Die vroeg de Vlaamse Regering om een werkbaar regelgevend kader te creëren voor alle

¹ Decreet van 8 juli 2011 tot wijziging van de verschillende decreten in het kader van de herstructurering van Toerisme Vlaanderen, B.S. 8 augustus 2011, 44682.

² REKENHOF, *Subsidiestromen Toerisme – Evenementen, kunststeden, kustactieplan, toeristisch-recreatieve projecten*, Brussel, Rekenhof, 2010, 82p.

³ *Hand.* Vlaams Parlement 2010-2011, 27 oktober 2010, 8-36.

⁴ STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN (SARIV), *Advies over de wijziging van verschillende decreten in het kader van de herstructurering van het agentschap Toerisme Vlaanderen*, Advies 2011/4, 4-5.

⁵ Volgens het rapport van het Rekenhof waren deze twee subsidiestromen niet vastgelegd in een formele regelgeving. Voor het Kunststedenactieplan was dit goedgekeurd door de Vlaamse Regering, maar had dit niet de vorm van een besluit. Ook de stroom evenementen was tot dan toe nog niet in een algemeen besluit geregeld.

⁶ Actualiteitsmotie tot besluit van het op 27 oktober 2010 in plenaire vergadering gehouden actualiteitsdebat over het onderzoek van het Rekenhof naar de vier budgettair belangrijkste subsidiestromen in het beleidsveld Toerisme, *Parl. St.* Vlaams Parlement 2010-2011, 763/ 2, 2.

subsidiestromen en hierbij rekening te houden met de beschikbare mensen en middelen binnen het beleidsdomein.

Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan artikel 5, paragraaf 2, van het decreet tot oprichting van “Toerisme Vlaanderen”⁷ dat de Vlaamse Regering machtigt om regels en voorwaarden vast te stellen met betrekking tot het verstrekken van subsidies. Het ontwerpbesluit (artikel 22) heft vier besluiten van de Vlaamse Regering op die betrekking hadden op de machtiging aan Toerisme Vlaanderen om subsidies toe te kennen en op subsidieverlening binnen het Kustactieplan, voor toeristisch-recreatieve projecten en strategische plannen⁸. De Raad vindt het een goede zaak dat het ontwerpbesluit voorziet in een algemene regeling voor het toekennen en uitbetalen van de toerismesubsidies. Het is voor de Raad echter niet duidelijk of voortaan alle subsidies die de Minister van Toerisme of het Agentschap Toerisme Vlaanderen kunnen toekennen, hierdoor gevat worden. Zijn bijvoorbeeld subsidies aan lokale infokantoren nog mogelijk, zullen die ook onder dit kader vallen?

Het ontwerpbesluit voorziet in bepalingen inzake de aanvraag, de toekenning, de aanwending en de verantwoording van de aanwending. Daarnaast zijn er enkele specifieke regels voor algemene werkingssubsidies en is er voorzien in sancties bij niet-naleving en een beroepsprocedure.

3. AANBEVELINGEN EN OPMERKINGEN

3.1. Soorten subsidies

Toerisme Vlaanderen kan –zoals voorgeschreven in artikel 53 van het Rekendecreet - drie soorten toerismesubsidies toekennen, namelijk een algemene werkingssubsidie, investeringssubsidie of een projectsubsidie.

Artikel 2 omvat een niet-exhaustieve lijst van wat onder een investerings- of projectsubsidie kan vallen. De Raad mist hierbij de expliciete vermelding van evenementen met internationale uitstraling. Deze hebben niet altijd een primaire toeristische doelstelling, maar kunnen ook worden ontwikkeld vanuit bijvoorbeeld een sportief of cultureel perspectief. Zoals de Raad reeds aangaf in zijn initiatiefadvies omtrent de herstructurering van Toerisme Vlaanderen op 1 juli 2010⁹, zijn dergelijke evenementen een goede hefboom voor regionale ontwikkeling en toeristische bedrijven. Ze zijn daarbij van grote waarde voor het merk ‘Vlaanderen’ in het kader van de “*destination branding*”. Hoewel de Raad erkent dat deze projecten eventueel ook binnen de categorie ‘organisatie van evenementen met duidelijk toeristisch potentieel’ horen, vindt hij deze groep te belangrijk om niet expliciet te vermelden.

⁷ Decreet van 19 maart 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid “Toerisme Vlaanderen”, B.S. 29 april 2004, 35400.

⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2000 houdende vaststelling van de nadere regels betreffende de subsidieverlening voor projecten in het kader van het Kustactieplan, B.S. 08 juli 2005, 31916 ; Besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 betreffende de erkenning en financiële ondersteuning van toeristisch-recreatieve projecten en strategische plannen, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 11 maart 2005 en 9 september 2011, B.S. 14 mei 2004, 38727; Besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 2005 houdende vaststelling van de nadere regels betreffende de subsidieverlening voor projecten in het kader van het Kustactieplan 2005-2009, afgekort, KAP III, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2010, B.S. 27 oktober 2010, 64385; Besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 tot machtiging van het intern verzelfstandigd agentschap “Toerisme Vlaanderen” om ad nominatim subsidies toe te kennen, B.S. 9 september 2011, 62451.

⁹ SARiV, *Bijdrage tot het strategisch beleidsplan voor toerisme in Vlaanderen en de hervorming van Toerisme Vlaanderen*, Advies 2010/10, 61-62.

Het is voor de Raad niet duidelijk wat hij precies moet verstaan onder een algemene werkingssubsidie in het kader van het ontwerpbesluit¹⁰. Indien het de bedoeling is om voortaan een aantal initiatieven van een recurrente financiering te voorzien voor hun algemene werking, is het volgens de Raad meer aangewezen om dit met een “*nominatim*” subsidie in te schrijven in de begroting. Dit komt de transparantie ten goede en geeft meer zekerheid aan de initiatiefnemers in plaats van deze telkens opnieuw jaarlijks door de subsidiemolen te malen. Subsidies moeten in principe tijdelijk zijn. Via het sluiten van een beheersovereenkomst kunnen met dergelijke initiatieven ook afspraken gemaakt worden op de middellange of lange termijn of kan in een eventuele geleidelijke afbouw van de financiële ondersteuning worden voorzien nadat een initiatief voldoende eigen middelen kan genereren.

De Raad vindt dat het ook mogelijk moet zijn projecten in te dienen voor geheel Vlaanderen om bv. toeristische instrumenten uit te werken die de toeristische industrie in haar geheel ten goede komen. Hij denkt hierbij bv. aan een opleiding voor toeristische gidsen voor het hele Vlaamse land.

3.2. Toekenning van subsidies

De Raad onderstreept het belang van het uitvaardigen van transparante en duidelijke bepalingen voor de toekenning van de subsidies door de bevoegde minister, zoals voorzien in artikel 3. Hij vindt het daarom aangewezen om reeds enkele basiselementen hieromtrent vast te leggen in het ontwerpbesluit.

De Raad noteert dat de bevoegde minister overeenkomstig artikel 3, lid 6, criteria zal opstellen op basis waarvan beoordeeld wordt of de aanvraag in aanmerking komt voor de subsidiëring. Hij dringt dan ook aan op een eenduidige regeling, zodat het toepassen ervan door Toerisme Vlaanderen op een transparante manier kan gebeuren. Dit sluit ook aan bij de opmerking van het Vlaams Parlement in de actualiteitsmotie van 27 oktober 2011¹¹ om beslissingen die afwijken van voorstellen van de administratie of van adviesraden uitdrukkelijk te motiveren. Indien dergelijke criteria vooraf duidelijk worden bepaald, is een interventie van de bevoegde minister in het selectieproces achteraf niet meer nodig om de adviezen in deze of gene wijze bij te sturen in functie van zijn beleidsopties.

Vervolgens stelt de Raad vast dat het ontwerpbesluit niet aangeeft door wie de beoordeling van de subsidieaanvragen zal gebeuren. Net zoals de Inspectie van Financiën merkt hij op dat er nergens sprake is van een jurering bij het toekennen van subsidies, terwijl dit voor bepaalde projecten zeker wenselijk is. De Raad vindt het belangrijk dat de toeristische sector bij dit besluitvormingsproces betrokken wordt. Hij pleit daarom voor de aanstelling van een selectiecommissie met externe deskundigen uit het beleidsveld toerisme en/of leden van het Raadgevend Comité die de projecten beoordeelt, waarvoor het secretariaat wordt waargenomen door Toerisme Vlaanderen. Daarnaast vraagt hij om afgewezen aanvragen te motiveren zodat deze projecten, in aangepaste vorm, tijdens een volgende oproep opnieuw kunnen worden ingediend.

De Raad is tot slot van oordeel dat het ontwerpbesluit geen antwoord biedt op de vraag van het Vlaams Parlement om beslissingen te motiveren van voorstellen die afwijken van de administratie of adviesraden; of mag men er voortaan van uitgaan dat de finale beslissing over de toekenning van een subsidie steeds bij het agentschap Toerisme Vlaanderen zal liggen?

¹⁰ Een algemene werkingssubsidie wordt volgens artikel 56, 1°, van het Rekendecreet voor subsidies gedefinieerd als een subsidie die toegekend wordt ter ondersteuning van de personeels- en werkingskosten voortvloeiend uit een structurele activiteit die een continu en permanent karakter vertoont.

¹¹ Actualiteitsmotie. Vlaams Parlement, o.c.

3.3. Behandelingstermijnen van de aanvraag

Duidelijke termijnen binnen subsidieprocedures zijn van groot belang voor de aanvrager. Uit de procesanalyse in de bijhorende RIA¹² bleek dat aanvragers vaak te lang moeten wachten op een beslissing. Een duidelijk kader zou de planning van de uitvoering van de toeristische projecten alleen maar bevorderen.

De Raad betwijfelt of de termijn om een aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren op grond van artikel 5, paragraaf 1, haalbaar is. De vereiste elementen die een aanvraag moet bevatten zijn behoorlijk uitgebreid omschreven waardoor dit meer dan een louter formele ontvankelijkheidstoets wordt van een ingediend dossier, in het bijzonder wat betreft de controle van de financiële documenten vermeld onder lid 3.¹³ Een maand lijkt weinig om alle opgesomde elementen correct af te toetsen. Eventueel kan men deze ontvankelijkheidstoets voor wat de financiële stukken betreft gewoon meenemen in de eindbeslissing en de termijn van 30 dagen voor deze ontvankelijkheidstoets weglaten.

Daarnaast betreurt de Raad dat het ontwerpbesluit niet in een sluitende termijn voorziet waarbinnen Toerisme Vlaanderen zijn finale beslissing in verband met de subsidieaanvraag kenbaar maakt. De aanvrager blijft zo voor onbepaalde duur onzeker over de financiering van zijn project of evenement, terwijl deze net voor de meeste projecten een voorwaarde is om tijdig te kunnen starten met de uitvoering. De Raad pleit dan ook voor een beslissing over de afhandeling van de aanvragen binnen een tijdspanne van vier maanden na het afsluiten van de indieningstermijn.

3.4. Financiering van de projecten

De Raad verwelkomt dat artikel 7, paragraaf 2, het mogelijk maakt om subsidies aan te wenden teneinde winst te realiseren op voorwaarde dat al deze inkomsten geherinvesteerd worden in toeristische projecten. Dit stimuleert de creatie van een eigen financiële inbreng en voorkomt dat al te veel kosten op de overheid afgewenteld worden.

Voor de Raad is het wel niet duidelijk hoe artikel 16 past in dit kader. Dit artikel stelt dat wanneer de verantwoorde subsidies lager zijn dan de toegekende subsidies, deze subsidies proportioneel worden verminderd. De Raad wijst erop dat er verduidelijking nodig is over hoe die gemaakte winsten worden verrekend in het totaal van de verantwoorde subsidies. Het is bovendien niet duidelijk of de proportionele vermindering ook van toepassing zal zijn op andere toegekende Vlaamse subsidies, bv. uit de begroting Cultuur of Sport. De Raad vraagt zich tevens af of er een voorrangregeling geldt voor de Vlaamse overheid? Het zou bijvoorbeeld kunnen dat een lokale overheid slechts bereid is een subsidie toe te kennen voor de ontbrekende middelen, en na uitputting van de subsidie(s) van de Vlaamse overheid.

3.5. Administratieve lasten

De Raad verwelkomt de inspanningen om de administratieve lasten te beperken. Zo is er voor subsidies onder 7000 euro geen financiële verantwoording vereist. Hij vindt het daarenboven een goede zaak dat het ontwerpbesluit voorziet in een digitalisering van de subsidieaanvragen.

¹² Reguleringsimpactanalyse voor toerismesubsidies.

¹³ In het bijzonder de toets of een onderbouwde raming van de kosten en alle voorziene opbrengsten inclusief aangevraagde of nog aan te vragen subsidies voldoende onderbouwd aanwezig zijn in de aanvraag.

3.6. Gevolgen van beroepsmogelijkheden

De Raad verwelkomt de mogelijkheden om beroep aan te tekenen tegen de niet-ontvankelijkheid van een aanvraag en de subsidiebeslissing zelf, maar vraagt zich af wat de gevolgen hiervan zullen zijn voor andere subsidieaanvragen. Hij hoopt dat dit de duur van de procedure voor andere aanvragen niet zal beïnvloeden.

4. CONCLUSIE

De Raad gaat akkoord met het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende toerismesubsidies. Hij wijst op het belang van duidelijkheid en coherentie binnen de toerismesubsidiering. Het ontwerpbesluit mist volgens de Raad wel de expliciete vermelding van evenementen met internationale uitstraling in de lijst van de investerings- en projectsubsidies. De Raad wil ook meer duidelijkheid omtrent de invulling van een algemene werkingssubsidie in het kader van het ontwerpbesluit en vraagt zich af of het voor dergelijke initiatieven niet meer aangewezen is om dit met een “*nominatim*” subsidie in te schrijven in de begroting.

De Raad onderstreept tevens het belang van het uitvaardigen van transparante en duidelijke bepalingen voor de toekenning van de subsidies door de bevoegde minister en met het oog op een transparante toepassing ervan door Toerisme Vlaanderen. De Raad stelt vast dat het ontwerpbesluit niet aangeeft wie de subsidieaanvragen zal beoordelen en binnen welke termijn ze zullen worden afgehandeld. Hij pleit ervoor om de subsidieaanvragen af te handelen binnen een termijn van vier maanden en de toeristische sector daarbij te betrekken. Tot slot formuleert de Raad nog enkele opmerkingen met betrekking tot de financiering, de administratieve lasten en de mogelijke gevolgen van de beroepsmogelijkheden.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

Hoogachtend,

(getekend)

(getekend)

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter

Freddy Evens
Secretaris

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Opdracht

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) is een onafhankelijk adviesorgaan van de Vlaamse Regering. Hij adviseert de Vlaamse Regering bij de totstandkoming van haar buitenlands beleid, haar beleid inzake internationaal ondernemen, toerisme en internationale samenwerking. Hij doet dit hetzij op vraag van de Vlaamse Regering, hetzij uit eigen beweging.

Samenstelling

Leden	Plaatsvervangers
1° Voorzitter: Prof. dr. Jan Wouters (gewoon hoogleraar internationaal en Europees recht, KU Leuven)	
2° Anne Lybaert (zaakvoerder IRMAS)	
3° Hans De Belder (oud-diplomaat)	
4° Jean Bossuyt (hoofd strategie European Centre for Development Policy Management Maastricht)	
5° Kim Van der Borght (docent internationaal handelsrecht en handelspolitiek, VUB)	
6° Johan Erauw (gewoon hoogleraar Universiteit Gent)	
7° Luc Vandenbroucke (Senior Executive Vice President, Barco)	
8° Rudi Hoebeek (Gedelegeerd bestuurder Hoebeek NV)	
9° Patrick De Groote (hoogleraar Universiteit Hasselt)	
10° Johan De Meester (zaakvoerder Viking Reizen)	
11° Els Dirix (ABVV)	Mehdi Koocheki (ABVV)
12° Renaat Hanssens (ACV)	Jessie Van Couwenberghe (ACV)
13° Geert Eggermont (UNIZO)	Veronique Willems (UNIZO)
14° Anneliese Daelemans (Voka-Vlaams Economisch Verbond)	Jan Van Doren (Voka-VEV)
15° Wiske Jult (11.11.11.)	Koen Detavernier (11.11.11.)
16° Gijs Justaert (Wereldsolidariteit)	Els Hertogen (Wereldsolidariteit)
17° Annuschka Vandewalle (fos)	Kwaku Acheampong (fos)
18° Isabel Vertriest (Oxfam Wereldwinkels)	Lode Delbare (Trias)
19° Eve Diels (Ho.Re.Ca Vlaanderen)	Jan Van Steen (directeur Omnia)
20° Jan Jassogne (CIB Vlaanderen)	Peggy Verzele (CIB Vlaanderen – VIVO)

Secretariaat:

Freddy Evens (secretaris)
Eva Haeveryans (beleidsmedewerker)
Roos Van de Cruys (beleidsmedewerker)
Jolien Mespreuve (administratief deskundige)