KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 27 februari 1995 door de Vlaamse minister van Cultuur en Brusselse Aangelegenheden verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot erkenning en subsidiëring van musea", heeft op 14 maart 1995 het volgend advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de voorwaarden te bepalen waaraan "instellingen" die afhangen van een gemeente, een provincie, een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of een vereniging met rechtspersoonlijkheid, moeten voldoen om in aanmerking te komen voor erkenning als museum door de Vlaamse overheid (artikelen 3 tot 5). Aan de Vlaamse regering wordt opgedragen de voor de erkenning te volgen procedure vast te stellen (artikel 6).

De artikelen 8 tot 12 van het ontwerp voorzien in de mogelijkheid tot toekenning van subsidies, eensdeels, aan erkende musea en, anderdeels, aan overkoepelende initiatieven van musea, initiatieven van derden ter promotie van musea en aan nieuwe initiatieven van (nog) niet erkende musea. De ontworpen subsidieregeling zal in de plaats komen van die van het koninklijk besluit van 22 april 1958 tot reglementering van de toekenning van toelagen aan de musea welke niet van de Staat afhangen, welk besluit wordt opgeheven (artikel 15 van het ontwerp).

Om een en ander te begeleiden wordt een museumraad opgericht, die hoofdzakelijk advies moet geven over het verlenen, schorsen of intrekken van de erkenning, over de toekenning van de subsidies en over de toekenning van een starttoelage aan nieuwe musea (artikelen 13 en 14).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 2.

1. In dit artikel worden omschrijvingen gegeven van vier begrippen.

Wat de begrippen "museum", "basisfuncties" en "museumraad" betreft, blijkt uit de omschrijving dat de bepaling meer normatief is dan descriptief. Het normatieve karakter van de termen "museum" en "basisfuncties" blijkt ten overvloede ook nog uit de formulering van artikel 4, 1° en 2°, van het ontwerp : het beantwoorden aan de definitie is volgens die bepalingen immers een erkenningsvoorwaarde. Normatieve bepalingen horen niet thuis in een voorafgaand artikel met definities.

Wat het begrip "bevoegd gezag" betreft, moet worden vastgesteld dat dit in het gehele ontwerp slechts tweemaal - met name in de artikelen 3 en 4, 4° - wordt gebruikt. Ook voor die term is een voorafgaande definitie niet noodzakelijk : men kan de omschrijving daar van het begrip opnemen in het eerste artikel waarin het begrip wordt gebruikt en die omschrijving daar laten volgen door de verder te gebruiken term ("hierna "bevoegd gezag" te noemen").

De conclusie is dan ook dat artikel 2 moet worden geschrapt en dat de erin voorkomende bepalingen beter zouden worden geïntegreerd in de verdere bepalingen van het ontwerp, volgens navolgend schema :

- artikel 2, 1°, kan worden opgenomen in artikel 4, 1°;

- artikel 2, 2°, kan worden verwerkt in artikel 4, 2°;

- artikel 2, 3°, kan worden opgenomen in artikel 4, 4°;

- artikel 2, 4°, kan worden geïntegreerd in de artikelen 13 en 14.

De Raad van State zal daartoe telkens een tekstvoorstel doen.

2. Uit de "definitie" van museum, die tevens een erkenningsvoorwaarde is, moet worden afgeleid dat een aantal vormen van collectievorming of –tentoonstelling niet in aanmerking komen voor erkenning als museum en, bijgevolg, uitgesloten zijn van subsidiëring op grond van het ontworpen decreet : tijdelijke tentoonstellingen, private collecties die niet toegankelijk zijn voor het publiek of die niet beheerd worden door een rechtspersoon, archieven, enz.

Uit de memorie van toelichting (algemeen gedeelte, punt 3) blijkt dat de in het ontwerp gehanteerde definitie is gebaseerd op de definitie vastgesteld door de International Council of Museums (ICOM). Uit de statuten van de ICOM blijkt dat met "musea" onder meer gelijkgesteld kunnen worden : sommige natuurlijke, archeologische en etnografische sites en monumenten, instellingen die levende specimens verzamelen, zoals dierentuinen, planetariums, natuurreservaten, enz. Zoals de definitie in het ontwerp

geformuleerd is, vallen die sites, monumenten en instellingen niet onder de toepassing van de ontworpen regeling. Mocht zulks niet overeenstemmen met de bedoeling van de decreetgever, dan dient de begripsomschrijving te worden aangepast.

3. Voor zoveel als nodig kan, met betrekking tot de term "bevoegd gezag", worden opgemerkt dat het decreet in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad enkel van toepassing is op instellingen die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap (artikel 127, § 2, van de Grondwet). Dit is per definitie niet het geval voor Brusselse musea waarvan een gemeente of een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn het "bevoegd gezag" is. Laatstgenoemde musea kunnen dus noch voor erkenning, noch voor subsidies in aanmerking komen.

De aandacht moet erop worden gevestigd dat de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC), als ondergeschikt bestuur, wel "bevoegd gezag" kan zijn. Zoals de definitie nu is opgesteld, is de VGC niettemin uitgesloten uit het toepassingsgebied van het ontworpen decreet (de VGC heeft wel rechtspersoonlijkheid, maar is geen "vereniging" met rechtspersoonlijkheid). De decreetgever zal moeten oordelen of de definitie op dat punt niet moet worden verruimd.

4. Wat de bepaling van 4° betreft, waarbij aan "de minister tot wiens bevoegdheid cultuur behoort" de opdracht wordt gegeven om de museumraad op te richten, moet worden

opgemerkt dat het, overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de Vlaamse regering als zodanig is die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, en dat uit de artikelen 68 en 69 van diezelfde bijzondere wet volgt dat de regering zelf haar werkwijze regelt en dat zij, onverminderd de door haarzelf toegestane delegaties, collegiaal beraadslaagt.

De vermelde bepalingen van de bijzondere wet staan eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van de Vlaamse regering.

Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe aan bepaalde leden van de Vlaamse regering beslissingsbevoegdheid toe te kennen met betrekking tot door hem aangewezen materies.

Artikelen 3 tot 6.

1. De bepaling van artikel 3 van het ontwerp luidens welke de erkenning wordt verleend "op verzoek van het bevoegde gezag en na gunstig advies van de museumraad", kan beter, samen met de bepalingen van de artikelen 5 en 6, worden opgenomen in een artikel dat betrekking heeft op de erkenningsprocedure.

De bepaling van datzelfde artikel 3 luidens welke "alleen een erkende instelling ... de naam ’museum, erkend

door de Vlaamse Gemeenschap’ (kan) dragen", regelt de gevolgen van de erkenning en hoort derhalve logischerwijze thuis in een afzonderlijk artikel dat in fine van het hoofdstuk over de erkenning dient te worden opgenomen. Er dient overigens in verband met die bepaling te worden opgemerkt dat het ontworpen decreet niet voorziet in de bestraffing van de overtreding van dit voorschrift.

2.1. Luidens de inleidende zin van artikel 4 moeten de musea aan de in dat artikel bepaalde voorwaarden voldoen om voor erkenning in aanmerking te komen "en om erkend te blijven".

Wat die laatste bepaling betreft, moet worden opgemerkt dat het ontwerp niet voorziet in een regeling die de kwaliteitsbewaking mogelijk maakt : de musea zijn niet verplicht om op geregelde tijden aan te tonen dat zij nog steeds voldoen aan de erkenningsvoorwaarden en er wordt evenmin een mogelijkheid geopend om ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap ter zake met controleopdrachten te belasten.

2.2. De in artikel 4, 3°, opgesomde basisvoorwaarden zijn erg algemeen en vaag geformuleerd. Volgens de gemachtigde ambtenaar is het wegens de grote diversiteit van musea niet mogelijk ter zake meer nauwkeurige en concrete voorwaarden te bepalen en is het de bedoeling dat die

basisvoorwaarden, aan de hand van de gemotiveerde (1) adviezen van de museumraad, een meer concrete invulling zullen krijgen.

2.3. Luidens de in artikel 4, 3°, vierde streepje, bepaalde voorwaarde moet het museum beschikken "over eigen financiële middelen".

Met betrekking tot die bepaling moet erop worden gewezen dat uit de memorie van toelichting blijkt dat de in het ontworpen decreet opgenomen subsidieregeling, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, enkel te beschouwen is als een bijkomende ondersteuning vanwege de Vlaamse overheid, waarvan het museum niet afhankelijk mag zijn voor zijn basiswerking (2). De gemachtigde is het ermee eens dat deze precisering ook in het decreet zelf moet worden gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door de bepaling van artikel 4, 3°, vierde streepje, als volgt te

---

(1) Aangezien een erkenning slechts kan worden verleend "na gunstig advies van de museumraad", is dat gunstig advies aan te merken als een "eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking" in de zin van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van artikel 13 van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering.

(2) In de toelichting (algemeen gedeelte, punt 2) wordt daaromtrent het volgende gesteld : "Het is niet de bedoeling de musea en hun werking te financieren. Het bevoegd gezag van het museum zal integendeel moeten kunnen aantonen dat het de financiële basislasten van het museum autonoom kan dragen. Subsidiëring kan slechts worden beschouwd als een bijdrage om een degelijke en professionele werking verder uit te bouwen".

redigeren : "beschikt over voldoende eigen middelen voor de financiering van de basisfuncties".

2.4. Luidens artikel 4, 3°, zesde streepje, is één van de voorwaarden voor erkenning dat "de deontologische code van ICOM (International Council of Museums) voor het museumberoep wordt in acht genomen".

De bedoelde code is opgesteld door een in het buitenland gevestigde niet-gouvernementele organisatie (1). Om redenen van rechtszekerheid en behoorlijke regelgeving is de in het ontwerp gehanteerde werkwijze van "regeling door verwijzing" naar dergelijke voorschriften af te raden.

In de memorie van toelichting wordt in verband met die bepaling gesteld dat "een dergelijke reeks richtlijnen ... als geheel niet als dwingende regel (kan) worden opgelegd". Mede gelet op die toelichting kan worden gesuggereerd de verwijzing naar de code van de ICOM te vervangen door een verwijzing naar "de algemeen aanvaarde deontologische regelen voor het museumberoep". De ICOM-code - die allicht de neerslag bevat van de thans toepasselijke

---

(1) Gevraagd naar het statuut van de ICOM heeft de gemachtigde ambtenaar volgende tekst meegedeeld : "The International Council of Museums is a non-profit organization dedicated to the improvement and advancement of museums and the museum profession. Founded in 1946, it provides a worldwide communications network for museum people of all disciplines and specialities. It counts some 10.000 members in 120 countries. It is associated with UNESCO as a category "a" Non-Governmental Organization and has been granted advisory status by the United Nations Economic and Social Council".

deontologische regels - kan dan ter informatie als bijlage bij de memorie van toelichting worden gevoegd.

2.5. Luidens artikel 4, 4°, moet het museum "rechtspersoonlijkheid bezitten via het bevoegde gezag, op basis van het publiekrecht of privaatrecht". Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt met die bepaling beoogd louter private collecties van erkenning uit te sluiten. Die voorwaarde ligt reeds besloten in de definitie van "bevoegd gezag". De bepaling sub 4° kan dus zonder bezwaar worden weggelaten. De woorden "op basis van het publiekrecht of privaatrecht" zijn in ieder geval overbodig.

2.6. Artikel 4, 5°, bepaalt dat de "instelling" "via het bevoegde gezag" het eigendoms- of genotsrecht moet bezitten van het gebouw of van de ruimte waarin het museum gevestigd is en van de verzameling die erin ondergebracht is.

Die bepaling kan weggelaten worden, nu de inhoud ervan reeds blijkt uit de vereisten die met betrekking tot het bevoegde gezag gesteld worden (zie artikel 2, 3°, van het ontwerp).

3. Met de "procedure tot erkenning" waarvan sprake is in artikel 6, wordt volgens de gemachtigde ambtenaar de "aanvraagprocedure" bedoeld.

4. Rekening houdend met de vorenstaande opmerkingen 1 tot 3 en met de opmerkingen in verband met artikel 2 van het ontwerp, kan volgend tekstvoorstel worden gedaan :

"Art. (2). De Vlaamse regering kan een erkenning als museum verlenen.

Om erkend te worden en het te blijven, moet het museum voldoen aan de volgende voorwaarden :

1° een permanente instelling zijn zonder winstoogmerk, ten dienste van de gemeenschap en haar ontwikkeling, toegankelijk voor het publiek, die de materiële getuigenissen van de mens en zijn omgeving verwerft, beheert, bewaart en beveiligt, wetenschappelijk onderzoekt, presenteert en hierover informeert voor doeleinden van studie, educatie en genoegen;

2° verwervende, bewarende, wetenschappelijke en publiekgerichte functies vervullen, hierna de basisfuncties te noemen;

3° opgericht of overgenomen zijn en beheerd worden door een gemeentelijke overheid, een provinciale overheid, [de Vlaamse Gemeenschapscommissie,] een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of een vereniging met rechtspersoonlijkheid, hierna het bevoegde gezag te noemen;

4° beschikken over de kwalitatief noodzakelijke infrastructuur;

5° beschikken over een passende personeelsformatie met een voldoend opleidingsniveau;

6° beschikken over voldoende eigen middelen voor de financiering van de basisfuncties;

7° werkvormen en -methoden toepassen die aangepast zijn aan de inhoud van de verzameling en de doelstellingen van het museum;

8° de algemeen aanvaarde deontologische regelen voor het museumberoep in acht nemen.

Art. (3). De erkenning moet worden aangevraagd door het bevoegde gezag. Zij wordt verleend na gunstig advies van de museumraad, bedoeld in artikel (13).

De Vlaamse regering kan de erkenning, na advies van de museumraad, schorsen of intrekken wanneer niet meer voldaan is aan de erkenningsvoorwaarden.

De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast betreffende de te volgen aanvraagprocedure.

Art. (4). Alleen een instelling die erkend is op grond van artikel (2) mag de naam "museum, erkend door de Vlaamse Gemeenschap" dragen".

Artikel 7.

Met betrekking tot dit artikel heeft de gemachtigde ambtenaar verduidelijkt dat het niet de bedoeling is om aan de musea een kwaliteitslabel toe te kennen. Het is evenmin de bedoeling de musea in te delen in categorieën op basis waarvan dan zou worden beslist over de toekenning van de subsidies. De indeling heeft enkel betekenis in het kader van de mogelijkheid om, rekening houdend met de uitstraling van het museum, bijkomende subsidies te verlenen.

Gelet op die uitleg moet worden vastgesteld dat de ontworpen bepaling niet thuishoort in hoofdstuk II van het ontwerp, dat over de erkenning handelt, maar verplaatst moet worden naar hoofdstuk III over de subsidiëring.

De volgende redactie kan worden voorgesteld voor een artikel, te plaatsen na artikel 9 van het ontwerp :

"Art. (...). De erkende musea kunnen, op advies van de museumraad, bijkomende subsidies verkrijgen op basis van de volgende criteria : ... (verder zoals in het ontwerp) ...".

Artikel 8.

Rekening houdend met de opmerking die hiervoren bij artikel 4, 3°, vierde streepje, werd gemaakt, dient de redactie van het tweede lid van artikel 8 te worden aangepast in die zin dat voldoende duidelijk blijkt dat de bedoelde subsidies slechts een aanvullend karakter hebben

(en dat ze dus, in tegenstelling tot wat het bepaalde in het tweede lid, 2°, suggereert, niet bedoeld zijn voor de financiering van de basisfuncties). Gelet op het bepaalde in artikel 10 dient bovendien te worden verduidelijkt dat de subsidies niet noodzakelijk betrekking moeten hebben op ieder van de in 1° tot 3° vermelde aangelegenheden (in tegenstelling tot wat kan worden afgeleid uit de inleidende zin van het tweede lid).

Artikel 9.

Zoals blijkt uit de toelichting bij dit artikel moet het bepaalde sub 3° het mogelijk maken om een start-subsidie te geven voor nieuwe initiatieven. De instelling die zulke startsubsidie krijgt, is per definitie nog niet erkend als museum in de zin van het ontworpen decreet. Het is dan ook verwarrend om gewag te maken van "niet erkende musea". Aangezien deze bepaling ook de enige is die de subsidiëring betreft van een initiatief waarbij geen erkend museum betrokken is, verdient het aanbeveling om hiervan een apart artikel te maken. Ten slotte is de gemachtigde ambtenaar het ermee eens dat de regeling moet worden aange-vuld met de in de memorie van toelichting (algemeen ge-deelte, punt 3) vermelde bijkomende voorwaarde inzake de termijn gedurende welke de startsubsidie kan worden ver-leend.

Rekening houdend met die opmerkingen kan het volgende tekstvoorstel worden gedaan :

"Art. (...). De Vlaamse regering kan, na gunstig advies van de museumraad, een startsubsidie toekennen aan nieuwe initiatieven. Zulke nieuwe initiatieven moeten worden begeleid door de museumraad. De startsubsidie kan worden toegekend totdat de instelling erkend is als museum, doch ten hoogste gedurende een periode van drie jaren".

Artikel 10.

In tegenstelling tot wat in de memorie van toelichting wordt gesteld, ware het ongetwijfeld nuttig omtrent dit artikel enige verduidelijking te verstrekken.

Artikel 11.

Voorgesteld wordt dit artikel als volgt te redigeren :

"Art. (...). De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast betreffende de te volgen aanvraagprocedure".

Artikelen 13 en 14.

Voor deze artikelen kan de volgende redactie ter overweging worden gegeven :

"Art. (13). Er wordt een museumraad opgericht.

De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast betreffende de samenstelling en de werking van de museumraad en benoemt de leden ervan.

Art. (14). Behalve de bij dit decreet opgedragen taken, geeft de museumraad advies over alle andere aangelegenheden met betrekking tot het museumwezen, hetzij op verzoek van de Vlaamse regering, hetzij op verzoek van een bevoegd gezag, hetzij uit eigen beweging".

Artikelen 15 en 16.

Wat het merendeel van de bepalingen van het decreet betreft, is er geen reden om af te wijken van de normale regeling inzake de inwerkingtreding van decreten. De nieuwe subsidiëringsregeling kan weliswaar slechts worden toegepast nadat over de erkenningsaanvragen is beslist, maar dat verhindert niet dat de vereiste uitvoeringsbesluiten reeds worden genomen en dat erkenningen worden verleend.

De opheffing - wat de Vlaamse Gemeenschap betreft - van het koninklijk besluit van 22 april 1958 tot reglementering van de toekenning van toelagen aan de musea welke niet van de Staat afhangen, kan beter aan de Vlaamse regering worden overgelaten. Daartoe kan zij besluiten op het ogenblik dat de subsidiëringsregeling in werking wordt gesteld. Daarvoor is geen uitdrukkelijke decretale machtiging vereist.

Zoals werd bevestigd door de gemachtigde ambtenaar, dient te worden voorzien in de opheffing van het decreet van 19 december 1977 houdende oprichting van een Raad van Advies voor Musea.

Rekening houdend met deze opmerkingen, kan worden voorgesteld de artikelen 15 en 16 door de volgende bepalingen te vervangen :

"Art. (15). Het decreet van 19 december 1977 houdende oprichting van een Raad van Advies voor Musea wordt opgeheven.

Art. (16). De Vlaamse regering bepaalt de datum waarop de bepalingen van dit decreet in verband met de subsidiëring in werking treden".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	:	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
		D. VERBIEST,	staatsraden,
		P. LEMMENS,	
de Heer	:	J. GIJSSELS,	assessoren van de
Mevrouw	:	Y. MERCHIERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. W. DEROOVER.