KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.934/3
VAN 20 MAART 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 8 februari 2012 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 23 maart 2012, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet 'houdende het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid', heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 6 maart 2012 en 20 maart 2012, het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het decreet van 23 mei 2008 ‘houdende de ontwikkeling, de organisatie en de subsidiëring van het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid’ te vervangen door een nieuwe decretale regeling. Het huidige decreet wordt op vele punten behouden. De wijzigingen betreffen onder meer de aanpassing van de regels inzake de ondersteuning van het erfgoedbeleid dat wordt gevoerd door de provincies en de gemeenten, met onder meer een aanpassing aan het decreet van 15 juli 2011 ‘houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd’ (hierna: planlastendecreet), aanpassingen inzake de evaluatie- en de sanctieregeling, het invoeren van algemene procedures voor de aanvraag en de toekenning van subsidies, het integreren van de procedure voor de indeling van collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties bij het Vlaamse niveau en de subsidiëring ervan, het invoeren van de mogelijkheid dat naast structurele subsidiëring ook subsidies voor grote internationale projecten worden verleend en het invoeren van de mogelijkheid van projectsubsidies voor cofinanciering die door een internationale instantie of organisatie wordt vereist.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat inleidende bepalingen. In hoofdstuk 2 wordt de doelstelling van het ontworpen decreet omschreven. In hoofdstuk 3, dat de organisatie van het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid regelt, komen aan bod: het sluiten van een protocol tussen de Vlaamse Regering en de representatieve organisaties die de belangen behartigen van de Vlaamse provincies, steden en gemeenten over de toekenning van een kwaliteitslabel en de indeling bij het lokale, regionale of Vlaamse niveau (afdeling 1), de toekenning van een kwaliteitslabel aan collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties, zijnde een museum, een culturele archiefinstelling of een erfgoedbibliotheek (afdeling 2), het indelen van collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties, in het bijzonder het indelen bij het Vlaamse niveau (afdeling 3) en het aanwijzen van collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties die opgericht zijn of beheerd

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

worden door de Vlaamse Gemeenschap als “instellingen van de Vlaamse Gemeenschap” (afdeling 4). Hoofdstuk 4 regelt de toekenning van werkingssubsidies voor landelijke cultureel-erfgoedorganisaties. Het bevat meer bepaald algemene bepalingen over werkingssubsidies (afdeling 1), en bepalingen betreffende het toekennen van een jaarlijkse werkingssubsidie aan het steunpunt voor cultureel erfgoed (afdeling 2), van een jaarlijkse werkingssubsidie aan de “instellingen van de Vlaamse Gemeenschap” die de Vlaamse Regering zelf niet beheert (afdeling 3), en van een jaarlijkse werkingssubsidie aan landelijke cultureel-erfgoedorganisaties voor volkscultuur en landelijke expertisecentra voor cultureel erfgoed (afdeling 4), aan collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties (afdeling 5), aan de Vlaamse Erfgoedbibliotheek (afdeling 6), aan de Archiefbank Vlaanderen (afdeling 7), aan samenwerkingsverbanden met het oog op de internationale profilering van kunstcollecties (afdeling 8) en aan uitgevers voor de uitgave van een periodieke cultureel-erfgoedpublicatie (afdeling 9). Hoofdstuk 5 regelt de subsidies voor cultureel-erfgoedprojecten, meer bepaald projectsubsidies (afdeling 1), subsidies aan ontwikkelingsgerichte projecten en internationale projecten (afdeling 2), subsidies aan internationale projecten die cofinanciering vereisten (afdeling 3) en subsidies voor niet-periodieke publicaties (afdeling 4). Hoofdstuk 6 bevat regels inzake de aanvullende subsidies voor tewerkstelling. Hoofdstuk 7 regelt de subsidiëring van het lokale en regionale cultureel-erfgoedbeleid, en bevat meer bepaald algemene bepalingen (afdeling 1), bepalingen betreffende het subsidiëren van een regionaal cultureel-erfgoedbeleid, dat subsidies aan de provincies betreft (afdeling 2), bepalingen betreffende het subsidiëren van een lokale cultureel-erfgoedbeleid met, enerzijds, een regeling voor het subsidiëren van het lokale cultureel-erfgoedbeleid van Antwerpen, Gent, Brugge, Leuven en Mechelen en, anderzijds, het subsidiëren van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (afdeling 3), en bepalingen betreffende het subsidiëren van een lokaal cultureel-erfgoedbeleid voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad door middel van subsidies aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie (afdeling 4). Hoofdstuk 8 regelt de organisatie van de advisering door middel van visitatiecommissies (afdeling 1), een adviescommissie cultureel erfgoed en beoordelingscommissies (afdeling 2). Hoofdstuk 9 bevat gemeenschappelijke bepalingen en hoofdstuk 10 slotbepalingen, die betrekking hebben op de opheffing van het decreet van 23 mei 2008 en de overgangsregelingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Uit een door de gemachtigde verschafte toelichting blijkt dat met het ontwerp wordt beoogd een deel van de verplichtingen te implementeren die voortvloeien uit de Conventie ‘betreffende de bescherming van het immaterieel cultureel erfgoed’, aangenomen in Parijs op 17 oktober 2003, goedgekeurd bij het decreet van 10 februari 2006. Het verdient aanbeveling

hierop in te gaan in de memorie van toelichting, waar thans enkel gewag wordt gemaakt van de implementatie van de Kaderconventie van de Raad van Europa over de bijdrage van cultureel erfgoed voor de samenleving, ondertekend in Faro op 27 oktober 2005.[2]

4.1. Het ontwerp valt binnen het toepassingsgebied van de wet van 16 juli 1973 'waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt', zodat het verenigbaar moet zijn met de voorschriften van die wet, in het bijzonder met de artikelen 10 en 11 ervan.

In zoverre het ontwerp betrekking heeft op instellingen die activiteiten verrichten die gericht zijn op de gehele Vlaamse Gemeenschap, dient het te worden getoetst aan artikel 11 van de wet van 16 juli 1973. Dat artikel bepaalt dat de voorwaarden en de procedure van erkenning van instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap, "bij decreet" worden vastgesteld. Hetzelfde artikel bepaalt bovendien dat het decreet voor de erin bedoelde instellingen in een bepaalde financiële tegemoetkoming voorziet, welke uit een aantal nader bepaalde elementen bestaat; hieruit kan worden afgeleid dat ook de subsidiëring van de bedoelde instellingen bij decreet dient te worden geregeld. Met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van de bedoelde instellingen is de mogelijkheid voor de decreetgever om aan de Vlaamse Regering bevoegdheden te delegeren eerder beperkt. Hoogstens kan de decreetgever de Regering machtigen om de door hemzelf vastgestelde beginselen nader uit te werken. Dit veronderstelt dan dat de decreetgever zelf de criteria vaststelt die voor de uitwerking van die beginselen richtinggevend zijn.

Wat betreft de subsidies aan instellingen die geen werking hebben die is gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap, wordt bij artikel 10 van de wet van 16 juli 1973 enkel vereist dat de erkenning en de subsidiëring *krachtens* een decreet worden geregeld, zodat ter zake minder strenge vereisten gelden.

In dat verband kan het volgende worden opgemerkt.

4.2.1. De artikelen 9, 18, 28, 49, 55, 63, 78, 85, 93, 101, 115, 120 en 125 van het ontwerp bepalen dat de Vlaamse Regering de voorwaarden en/of de criteria voor het toekennen van het kwaliteitslabel, de indeling bij het Vlaamse niveau, en het verlenen van de subsidies nader kan bepalen of regelen. Volgens de gemachtigde wordt telkens bedoeld dat de voorwaarden en de criteria bepaald in het ontwerp meer gedetailleerd kunnen worden uitgewerkt, zodat de machtiging niet slaat op het invoeren van voorwaarden of criteria waarvan nog geen gewag wordt gemaakt in het ontwerp.

[2] Die conventie is nog niet goedgekeurd bij decreet, maar niets belet ermee in het ontwerp rekening te houden.

Het genoemde legaliteitsbeginsel zou er zich inderdaad tegen verzetten dat ten aanzien van instellingen die activiteiten verrichten die zijn gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap, nieuwe erkenningsvoorwaarden bij besluit van de Vlaamse Regering zouden worden ingevoerd. Het verdient aanbeveling de geschetste bedoeling in de memorie van toelichting weer te geven.

4.2.2. Inzake de evaluatie van organisaties die het kwaliteitslabel kregen en de eventuele intrekking van dat label, worden een aantal beginselen bepaald in artikel 17 van het ontwerp, maar de regeling van het toezicht (dat te onderscheiden is van de evaluatie – zie artikel 18 van het ontwerp) wordt geheel gedelegeerd aan de Vlaamse Regering. Artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 vereist evenwel dat de essentiële elementen van het toezicht bij decreet worden geregeld. Het ontwerp dient gelet hierop te worden aangevuld.

4.2.3. Inzake de indeling van collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties bij het Vlaamse niveau is niets bepaald aangaande de evaluatie, het toezicht en de eventuele intrekking van die indeling. Tenzij het de bedoeling is dat een organisatie, eens ingedeeld, die indeling voor de betrokken beleidsperiode behoudt, zonder dat wordt nagegaan of ze blijft voldoen aan de voorwaarden en de criteria (hetgeen wellicht niet de bedoeling is nu een voorwaarde voor de indeling bij het Vlaamse niveau het beschikken over een kwaliteitslabel is; als dat label wordt ingetrokken, zou ook de indeling bij het Vlaamse niveau moeten worden ingetrokken), dient het ontwerp wat dat betreft te worden aangevuld.

4.2.4. De algemene bepalingen inzake de werkingssubsidies voor landelijke cultureel-erfgoedorganisaties (bedoeld in hoofdstuk 4 van het ontwerp) en de algemene bepalingen inzake de projectsubsidies (bedoeld in hoofdstuk 5 van het ontwerp) bevatten slechts summiere regels inzake de aanvraag, de procedure voor beoordeling en toekenning, de evaluatie of de verantwoording, het toezicht en de sancties. Deze moeten weliswaar worden gelezen in samenhang met de specifieke bepalingen die gelden voor elk soort subsidie, maar die bepalingen zijn al even summier. Deze bepalingen dienen zo te worden aangevuld dat alle essentiële elementen betreffende de genoemde aangelegenheden in het ontwerp zijn opgenomen.[3]

4.2.5. Luidens artikel 37 van het ontwerp sluit de Vlaamse Regering een beheersovereenkomst met de cultureel-erfgoedorganisaties waaraan ze subsidies toekent. In de memorie van toelichting wordt daaromtrent onder meer vooropgesteld dat “in de beheersovereenkomst wordt opgenomen wat de Vlaamse Gemeenschap verwacht van de organisatie” en dat de beheersovereenkomst “een handig instrument [is] om, in overleg met de organisatie, doelstellingen en resultaatgebieden af te spreken en prioriteiten te leggen”.

[3] Zie wat betreft de sancties, opmerking 7 en wat betreft het toezicht, opmerking 11, laatste alinea.

In dat verband moet erop worden gewezen dat in de beheersovereenkomst geen nieuwe subsidievoorwaarden kunnen worden opgenomen, maar de inhoud ervan beperkt dient te blijven tot een loutere concretisering van die voorwaarden naar de betrokken organisatie toe, of tot louter praktische of organisatorische afspraken.

4.2.6. In artikel 54, 2°, van het ontwerp wordt als criterium voor de beoordeling van een aanvraag voor werkingssubsidies door een “instelling van de Vlaamse Gemeenschap”, “de bepalingen in het regeerakkoord en de beleidsnota Cultuur” opgenomen.

De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

> “Het regeerakkoord van de Vlaamse Regering en de beleidsnota Cultuur bevatten soms specifieke beleidsprioriteiten voor de Instellingen van de Vlaamse Gemeenschap. Deze worden als criteria meegenomen in de advisering.”

Het verwijzen naar “de bepalingen in het regeerakkoord en de beleidsnota Cultuur” als beoordelingscriterium voor de genoemde subsidieaanvraag strijdt niet enkel met het in artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 opgenomen legaliteitsbeginsel, maar ook met de basisregels betreffende de uitoefening van de normatieve functie en het rechtszekerheidsbeginsel. De beoogde beoordelingscriteria dienen in het ontwerp zelf te worden opgenomen.

4.2.7. Luidens artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 juli 1973 moet de subsidie aan “instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op een gehele cultuurgemeenschap” bestaan uit de subsidiëring van een kern van personeelsleden, een jaarlijkse basistoelage voor de werking en een subsidiëring op grond van werkelijk gepresteerde activiteiten.

Het voorhanden zijn van deze componenten komt in het ontwerp niet of alvast onvoldoende tot uiting.

4.3. Behoudens dat de nood tot explicitering van bepaalde delegaties aan de Vlaamse Regering (zie opmerking 11) ook betrekking heeft op delegaties die dienen te worden getoetst aan artikel 10 van de wet van 16 juli 1973, doet het ontwerp geen bijzondere problemen rijzen ten aanzien van dat artikel.

5. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering een protocol sluit met de representatieve organisaties die de belangen behartigen van de Vlaamse provincies, steden en gemeenten over “de procedures, de nadere specificaties van de criteria voor de toekenning van een kwaliteitslabel, vermeld in artikel 8, en de nadere specificaties van de criteria voor de indeling bij het lokale, regionale of Vlaamse niveau”. In het protocol kunnen ook andere aspecten

in verband met een complementair cultureel-erfgoedbeleid aan bod komen, voor zover daarbij geen bijkomende bevoegdheden bepaald worden.

Voorts wordt in het ontwerp bepaald dat de Vlaamse Regering “rekening moet houden met het protocol” bij het nader bepalen van de voorwaarden en/of criteria voor de toekenning van een kwaliteitslabel aan een collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisatie, de indeling bij het Vlaamse niveau (artikelen 9 en 28) en voor het samenstellen van de pool van deskundigen waaruit de visitatiecommissies worden samengesteld (artikel 172). Ook wordt bepaald dat de gemeenten, de provincies en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van gemeenten “rekening moeten houden met het protocol” of het protocol dienen uit te voeren bij (het bepalen van de criteria voor) de indeling van collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties bij het lokale of het regionale niveau (artikelen 19, 145, 150 en 156).

In de memorie van toelichting wordt vooropgesteld dat het genoemde protocol wordt gesloten “met het oog op beleidsafstemming”.

De gemachtigde verschafte bovendien de volgende toelichting omtrent het protocol:

> “Het decreet voorziet een kwaliteitslabel (erkenning) voor collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties. Eenmaal erkend kan een dergelijke organisatie (met het oog op een complementair beleid) ingedeeld worden bij het lokale, regionale of Vlaamse niveau. Het protocol is in de eerste plaats bedoeld om afspraken te maken om de criteria voor indeling bij een bepaald niveau op elkaar af te stemmen – dit is dus niet direct normatief, maar heeft wel bepaalde dwingende gevolgen (zie artikelsgewijze opsomming hieronder).
>
> Het protocol bevat daarnaast ook nog andere meer normatieve afspraken zoals bijvoorbeeld een verplichting voor de gemeenten en provincies om de collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties die ingedeeld zijn bij hun niveau (lokaal en resp. regionaal) te subsidiëren. Dit is dus wel normatief en komt verder nog aan bod in het ontwerp van decreet (zie de artikelsgewijze opsomming hieronder).
>
> - Art. 9: er moet rekening gehouden worden met het protocol voor de nadere specificatie van de voorwaarden en criteria voor het kwaliteitslabel omdat dit tegelijk de ondergrens is voor indeling bij het lokale niveau.
>
> - Art. 19: hier wordt vermeld dat de gemeenten en provincies rekening moeten houden met dit protocol wanneer zij indelen.
>
> - Art. 28: er moet rekening gehouden worden met het protocol voor de nadere specificatie van de voorwaarden en criteria voor de indeling bij het Vlaamse niveau.

- Art. 145: het uitvoeren van dit protocol is een voorwaarde voor de provincies om in aanmerking te komen om ondersteund te worden voor het regionale cultureel-erfgoedbeleid.

- Art. 150 en 156: het uitvoeren van dit protocol is een voorwaarde voor de gemeenten (resp. intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) om in aanmerking te komen om ondersteund te worden voor het lokale cultureel-erfgoedbeleid.

- Art. 172: bij de samenstelling van de visitatiecommissies die adviseren over het kwaliteitslabel wordt er rekening gehouden met het protocol. Het protocol kan namelijk afspraken bevatten over de samenstelling van deze commissies (in het huidige protocol is dit het geval). Zo mag een lid van de pool van deskundigen bijvoorbeeld geen deel uitmaken van een visitatiecommissie die oordeelt over een aanvraag van een cultureel-erfgoedorganisatie uit de eigen gemeente."

Uit die toelichting lijkt voort te vloeien dat het in artikel 5 van het ontwerp bedoelde protocol wel degelijk een, rechtstreekse of onrechtstreekse, normatieve draagwijdte heeft,[4] en bijgevolg meer inhoudt dan louter praktische uitvoeringsmaatregelen of een concretisering van regels die reeds in het aan te nemen decreet (of zijn uitvoeringsbesluiten) vervat liggen. In dat geval kan evenwel geen gebruik worden gemaakt van het procedé van het protocol, maar dient de regeling in het ontwerp zelf te worden opgenomen, temeer daar sommige regels, al wordt het protocol gesloten met organisaties die de belangen van lokale besturen behartigen, ook betrekking hebben op het Vlaamse niveau en dus artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 van toepassing kan zijn.

6. In verschillende bepalingen van het ontwerp wordt gewag gemaakt van "(algemeen) (aanvaarde) internationale standaarden", en in één geval van " algemeen aanvaarde deontologische regels" (artikelen 8, eerste lid, 3° en 5°, 24, 4°, 44, tweede lid, 1°, 61, 5°, 83, 1°, en 91, 6°). Het nakomen van (of rekening houden met) deze standaarden en deontologische regels is een criterium dat gehanteerd wordt bij de beoordeling of een kwaliteitslabel (dat toelaat de benaming "door de Vlaamse overheid erkend(e) museum/culturele archiefinstelling/erfgoedbibliotheek" te dragen) wordt toegekend, of een collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisatie wordt ingedeeld bij het Vlaamse niveau en of jaarlijkse werkingssubsidies worden verleend.

Uit de omtrent deze bepalingen door de gemachtigde verschafte toelichting lijkt voort te vloeien dat de genoemde standaarden en deontologische regels niet te beschouwen zijn

[4] Althans voor de provincies, de steden en gemeenten, en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ("in uitvoering van het protocol"). Wat de Vlaamse Regering zelf betreft, is dit minder uitgesproken, al lijkt er, ondanks de onduidelijkheid van de gehanteerde terminologie, ook wel een zekere normatieve binding te zijn ("rekening houdend met het protocol").

als normatieve bepalingen, maar eerder als leidraden bij de genoemde beoordeling. Zelfs zo dit effectief het geval zou zijn,[5] wat dan geëxpliciteerd dient te worden, vereist de rechtszekerheid dat de betrokken organisaties met zekerheid kunnen weten om welke standaarden en deontologische regels het precies gaat en waar ze kunnen worden geraadpleegd. Het ontwerp dient op dit vlak te worden aangevuld.

7. In de artikelen 42, 107 en 141 van het ontwerp wordt bepaald dat de Vlaamse Regering, als er bij het toezicht of de evaluatie ernstige tekortkomingen worden vastgesteld, de volgende sancties kan opleggen: inhouding of terugvordering van een deel van of van de volledige toegekende werkingssubsidie of jaarlijkse subsidie of definitieve stopzetting van de werkingssubsidie of jaarlijkse subsidie, dan wel inhouding of terugvordering van een deel van of van de volledige toegekende projectsubsidie. De sanctie moet in een redelijke verhouding staan tot de vastgestelde inbreuken.

Artikel 13 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’ (die voor de Vlaamse Gemeenschap in werking is getreden op 1 januari 2012 en die is vastgesteld ter uitvoering van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’), luidt:

> “Tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden de begunstigde:
>
> 1° die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend;
>
> 2° die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend;
>
> 3° die de in artikel 12 bedoelde controle verhindert.
>
> Blijft de begunstigde van de subsidie in gebreke de in artikel 11 bedoelde verantwoording te verstrekken, dan is hij gehouden tot terugbetaling ten belope van het deel dat niet werd verantwoord.”

In zoverre slechts wordt voorzien in een facultatieve terugvordering, is de ontworpen regeling minder streng dan deze vervat in artikel 13 van de wet van 16 mei 2003, dat in beginsel bindend is voor de gemeenschappen en de gewesten. Gevraagd om uitleg over deze afwijking, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

> “Deze aangepaste sanctieregeling werd voorzien op basis van aanbevelingen gedaan door het Rekenhof en is analoog met de sanctieregeling die voorzien is in het

[5] Zo niet, dienen de genoemde standaarden en criteria in het ontwerp te worden geïntegreerd of als bijlage erbij te worden opgenomen.

Kunstendecreet. Voor het Kunstendecreet werd deze regeling beargumenteerd vanuit de ‘impliciete bevoegdheden’ (artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Hieronder vind u de argumentatie uit de memorie bij het Kunstendecreet (toen nog in verhouding tot artikel 57 [van] de Wetten op de Rijkscomptabiliteit, wat letterlijk dezelfde formulering is als artikel 13 van de wet van 16 mei 2003).

Een analoge redenering is van toepassing op het Cultureel-erfgoeddecreet. Dit decreet heeft immers als doelstelling de duurzame zorg voor en ontsluiting van cultureel erfgoed te stimuleren. Een verplichte en automatische terugvordering kan leiden tot een faillissement van de betrokken organisatie (want grotendeels afhankelijk van subsidies), waardoor het erfgoed dat zij beheert net verloren dreigt te gaan. Een aangepaste sanctieregeling die sancties toelaat in verhouding tot de inbreuk is daarom noodzakelijk.

Kunstendecreet - MvT

Binnen subsidieregelingen is de terugvordering van de betaalde subsidiebedragen bij niet naleving van de gestelde subsidievoorwaarden een ‘klassieke’ sanctie.

Ook binnen het kunstendecreet is dit het geval, zij het dat het kunstendecreet, door af te wijken van het principe van de automatische terugvordering, een meer afgemeten en gewogen toepassing van deze sanctie voorziet.

Artikel 57 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit voorziet bij niet naleving van de gestelde subsidievoorwaarden in een verplichte terugbetaling van het subsidiebedrag, zonder dat de subsidiërende overheid enige appreciatiebevoegdheid terzake heeft.

Binnen het kader van het kunstendecreet wordt van dit principe van ‘automatische terugvordering’ afgeweken. Geopteerd wordt voor een meer genuanceerde benadering waarbij, in afwijking van artikel 57 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, aan de Vlaamse regering een appreciatiebevoegdheid wordt toegekend: bij niet naleving van de gestelde subsidievoorwaarden dient de Vlaamse regering, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het dossier, te beslissen of deze niet naleving noopt tot een terugvordering, geheel of gedeeltelijk, van het toegekende subsidiebedrag.

Artikel 57 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit maakt evenwel deel uit van een door de federale wetgever aan de gemeenschappen en gewesten bindend opgelegde regeling. De decreetgever kan derhalve in beginsel niet in een minder strenge regeling (…) voorzien tenzij via toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen (impliciete bevoegdheden).

De binnen het kader van het kunstendecreet ingevoerde afwijking op de algemeen bindende regel van de verplichte terugvordering steunt op het principe van de impliciete bevoegdheden en voldoet aan de voorwaarden voor het inroepen van artikel 10 van de bijzondere wet: de voorgestelde afwijking is immers noodzakelijk voor de zinvolle uitoefening van een aan de gemeenschappen uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheid. De federale aangelegenheid leent zich tot een gedifferentieerde regeling en er is sprake van een marginale weerslag van de voorgestelde afwijking.

De in het kunstendecreet opgenomen subsidieregelingen verbinden de ondersteuning van ‘kunst-‘organisaties zowel als [van] kunstenaars aan zekere (output-) verplichtingen. Zo wordt ervoor gezorgd dat de gesubsidieerde jaarwerkingen ook daadwerkelijk ingevuld worden, dat projecten en creatieopdrachten ook daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Anderzijds blijft ‘kunst’ steeds een waagstuk. Bij de creatie/realisatie van een kunstwerk en bij het opzetten van een kunstproject, bij de realisatie van een voorgenomen jaarwerking, spelen vele omstandigheden die ertoe kunnen leiden dat de creatie, het project of de jaarwerking, ondanks de geleverde inspanningen van kunstenaar(s), organisatie en overige betrokkenen, ergens spaak loopt. Het zou onredelijk zijn, en geheel tegen de basisgedachte van de ondersteuning van de bij definitie risicovolle kunstcreatie in, om in dergelijke gevallen steeds tot een verplichte en volledige terugvordering over te moeten gaan zonder rekening te kunnen houden met de specifieke omstandigheden van elk geval.

In die zin is er sprake van noodzakelijkheid om in deze te kunnen afwijken van het mechanisme van de ‘automatische terugvordering’. De appreciatiebevoegdheid die door artikel 21, § 7, aan de Vlaamse regering wordt toegekend laat toe om inzake de al dan niet terugvordering van de toegekende subsidie een gewogen beslissing te nemen die rekening houdt met de specificiteit van elk dossier. Het is duidelijk dat de in de voornoemde federale wetgeving vervatte bepalingen zich lenen tot een gedifferentieerde regeling. Er is geen beletsel om een andere regeling te voorzien dan het mechanisme van de ‘automatische terugvordering’.

De weerslag van deze afwijking blijft beperkt tot de subsidieregelingen binnen één specifiek decreet: het kunstendecreet. In die zin heeft de voorgestelde afwijking een duidelijk marginale weerslag.”

Het is slechts door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dat de decreetgever zou kunnen afwijken van de in de wet van 16 mei 2003 opgenomen regels. Op grond van dat artikel kan het decreet bepalingen bevatten waarvoor de gemeenschappen en de gewesten niet bevoegd zijn, wanneer de betrokken bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheid van de gemeenschap of het gewest, de betrokken aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.[6]

Waar de in de toelichting van de gemachtigde aangevoerde verantwoording volstaat om aan te tonen dat de decreetgever van oordeel kon zijn dat de afwijking noodzakelijk is om zijn beleid inzake het cultureel-erfgoed tot een goed einde te brengen en de aangelegenheid

[6] Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, nr. 8/2011, 27 januari 2011, B.8.6.

zich ongetwijfeld leent tot een gedifferentieerde regeling, zou de vraag kunnen rijzen of de weerslag van de genoemde bepalingen op de federaal geregelde aangelegenheid nog een marginaal karakter heeft, temeer nu het gaat om een afwijking op algemene beginselen die krachtens een bijzondere wet voor de gemeenschappen en de gewesten gelden, de afwijking een vrij ruim toepassingsgebied heeft en een cumulatie van afwijkingen in de verschillende sectoren de algemene regel zou kunnen uithollen. Het eindoordeel hieromtrent komt in voorkomend geval het Grondwettelijk Hof toe. Het verdient in ieder geval aanbeveling dat in de memorie van toelichting zou worden uitgelegd waarom naar de mening van de stellers van het ontwerp is voldaan aan elk van de toepassingsvereisten van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

8. Op verschillende plaatsen in het ontwerp wordt de term “Vlaanderen” gehanteerd (artikelen 24, 48, 56, 61, 72, 83, 99, 114, 119 en 124). Volgens de gemachtigde omvat deze term telkens zowel het Nederlandse taalgebied als de unicommunautaire instellingen die te Brussel-Hoofdstad omwille van hun activiteiten moeten worden geacht uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap. Zulks zou in het ontwerp tot uiting moeten worden gebracht.

9. In hoofdstuk 7, afdelingen 2 tot 4, van het ontwerp zijn bepalingen opgenomen die van toepassing zijn op de provincies, op vijf met name genoemde steden en op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, en bepalingen die gelden ten aanzien van de Vlaamse Gemeenschapscommissie. De in afdeling 1 van hoofdstuk 7 van het ontwerp opgenomen algemene bepalingen hebben evenwel doorheen elkaar betrekking op “gemeenten[7] en provincies” (artikel 135), op alle in het hoofdstuk bedoelde lokale besturen (artikelen 136, 139, 140 en 142), of enkel op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (artikelen 137 en 138), terwijl het in artikel 141 van het ontwerp zelfs niet duidelijk is op welke instanties ze betrekking hebben.

Het verdient aanbeveling de structuur en de redactie van hoofdstuk 7, afdeling 1, van het ontwerp te herwerken teneinde meer duidelijkheid te verschaffen omtrent het toepassingsgebied van de onderscheiden bepalingen ervan.

10. Luidens artikel 135 van het ontwerp zijn de bepalingen van het planlastendecreet “onverminderd” van toepassing op de subsidies aan gemeenten en provincies, “opgenomen onder

[7] Waarbij met gemeenten wordt gerefereerd aan de vijf steden vermeld in onderafdeling 1 van afdeling 3 van dat hoofdstuk.

dit hoofdstuk",[8] met uitzondering van de tewerkstellingsplaatsen die op basis van artikel 144, vierde lid, 2°, ter beschikking worden gesteld.

Zulks doet een aantal vragen rijzen. Hoe de regeling uit het planlastendecreet en de ontworpen regeling zich tot elkaar verhouden, is immers niet steeds duidelijk. Al komen sommige moeilijkheden voort uit de onduidelijkheid van het planlastendecreet zelf,[9] kan hieromtrent het volgende worden opgemerkt.

10.1. In het algemeen kan worden vooropgesteld dat als in een decreet wordt bepaald dat een andere decretale regeling van toepassing is op de erdoor geregelde aangelegenheid, de regels waarnaar verwezen wordt in principe onverkort van toepassing zijn. Dat houdt in dat als de decreetgever van dit principe wil afwijken, hij dit expliciet dient te bepalen. Zonder uitdrukkelijke andersluidende bepaling in het voorliggende ontwerp, zijn alle bepalingen van het planlastendecreet derhalve in principe van toepassing op de relevante onderdelen van het aan te nemen decreet, ook al vallen die onderdelen op zich niet onder het toepassingsgebied van het planlastendecreet, dat slechts van toepassing is op de door de *Vlaamse Regering* opgelegde plan- en rapporteringsverplichtingen.

10.2. Artikel 4, § 1, van het planlastendecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de Vlaamse beleidsprioriteiten en de bijbehorende subsidieregelingen voor de komende lokale beleidscyclus[10] bekendmaakt, waarbij ze de hoogte van de totale subsidie en de criteria voor de verdeling ervan vermeldt. Vraag is hoe deze bepaling zich verhoudt tot de artikelen 144, tweede en derde lid, 148, tweede lid, en 149 van het ontwerp, waarin de doelstelling van de erin vermelde subsidies wordt omschreven en aan de Vlaamse Regering een opdracht wordt verleend om die doelstelling te verduidelijken en ze bekend te maken als Vlaamse beleidsprioriteiten.

Nu artikel 4, § 1, van het planlastendecreet enkel betrekking lijkt te hebben op de *bekendmaking* van de beleidsprioriteiten die worden vastgesteld in (of op basis van) de sectordecreten, wat in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het planlastendecreet wordt bevestigd,[11] is het vanuit het oogpunt van de samenhang met die bepaling geen probleem dat in het ontwerp een beleidsdoelstelling wordt bepaald die door de

---

[8] Omwille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling te verwijzen naar de betrokken onderdelen of artikelen van het ontwerp.

[9] Zie hierover advies 49.284/3 van 8 maart 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het planlastendecreet *Parl.St.* Vl.Parl. 2010-2011, nr. 1102/1, p. 119-122, inzonderheid opmerkingen 5.4 tot 7.

[10] Beleidscyclus van zes jaar die begint in het tweede jaar dat volgt op de lokale verkiezingen (zie artikel 2, 3°, van het planlastendecreet).

[11] M.v.T., *Parl.St.* Vl.Parl. 2010-2011, nr. 1102/1, p. 13; in dezelfde zin advies 49.284/3 van 8 maart 2011, *l.c.*, p. 123, opmerking 10.

Vlaamse Regering verder wordt uitgewerkt als Vlaamse beleidsprioriteit. Wel dient te worden bepaald dat de Vlaamse Regering die beleidsprioriteit “formuleert”; de bekendmaking ervan wordt immers in het planlastendecreet geregeld.

Artikel 4, § 2, van het planlastendecreet, dat onder meer bepaalt dat de Vlaamse Regering naar aanleiding van een door haar gemaakte evaluatie na drie jaar, in voorkomend geval de nieuwe of de gewijzigde beleidsprioriteiten en de bijbehorende subsidieregelingen bekendmaakt, moet dan eveneens zo worden begrepen dat het om een loutere mededeling gaat van eventueel door de decreetgever of door de Vlaamse Regering aangepaste Vlaamse beleidsprioriteiten (door middel van een voorafgaande aanpassing van de artikelen 144, tweede lid, en 148, tweede lid, van het aan te nemen decreet of de desbetreffende besluiten van de Vlaamse Regering).

10.3. Er dient, wat betreft de vijf in artikel 148, eerste lid, van het ontwerp genoemde steden en de provincies, te worden verduidelijkt welke de verhouding is tussen de evaluatie bedoeld in artikel 140 van het ontwerp en de evaluatie bedoeld in artikel 11 van het planlastendecreet. Zo het de bedoeling is dat een afzonderlijke evaluatie wordt ingevoerd, naast de evaluatie die reeds is geregeld in het planlastendecreet, wat evenwel zou indruisen tegen de doelstelling van administratieve vereenvoudiging die met dat decreet wordt beoogd, dient dit uitdrukkelijk te worden bepaald.

10.4. Krachtens artikel 6, 4°, van het planlastendecreet dient in regelingen waarbij periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen worden opgelegd, waaronder subsidieregelingen, te worden bepaald dat de lokale besturen moeten aantonen dat ze lokale belanghebbenden en/of bevoegde adviesraden hebben betrokken bij de opmaak van de strategische meerjarenplanning.

Om de artikelen 145, 5°, en 150, 3°, van het ontwerp op deze bepaling af te stemmen, dient daarin te worden bepaald dat de provincie of de gemeente *moet aantonen* dat ze lokale belanghebbenden heeft betrokken bij de opmaak van de strategische meerjarenplanning.

11. In verschillende bepalingen van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de “nadere regels” met betrekking tot de erin opgesomde aangelegenheden te bepalen, waarbij in een aantal gevallen slechts het voorwerp van de daaraan voorafgaande bepalingen wordt weergeven.

De draagwijdte van die machtiging is niet steeds duidelijk (zie bijvoorbeeld artikel 29 van het ontwerp).

Ofwel wordt niets meer beoogd dan wat reeds vervat is in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In dat geval is een specifieke machtiging aan de Vlaamse Regering niet noodzakelijk, al zou het behoud van de betrokken bepalingen kunnen worden gebillijkt teneinde geen twijfel te laten bestaan over de mogelijkheid tot optreden van de Vlaamse Regering.

Indien men evenwel de machtigingen aan de Vlaamse Regering verder wil doen reiken dan wat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid is vervat, met name wanneer men ermee de Vlaamse Regering zou willen toelaten decretale bepalingen aan te vullen (bijvoorbeeld door bijkomende materiële of procedurele voorwaarden in te voeren), dient het voorwerp ervan te worden gepreciseerd.[12]

Wat betreft de in de artikelen 43, 108 en 142 van het ontwerp aan de Vlaamse Regering vervatte delegatie om de verantwoording van en het toezicht op de aanwending van subsidies nader te regelen, dient overigens te worden opgemerkt dat die aspecten reeds worden geregeld bij de artikelen 11 tot 14 van de genoemde 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’, bij de bepalingen die worden vastgesteld ter uitvoering van artikel 57 van 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’ (Rekendecreet)[13] en bij artikel 11, tweede lid, van het planlastendecreet. Het is slechts voor zover men bijzondere bepalingen beoogt uit te vaardigen, in afwijking van of ter aanvulling op hetgeen bepaald zal worden ter uitvoering van artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011, dat een delegatie ter zake nodig is.

[12] Waarbij voor zover het instellingen betreft die activiteiten verrichten die zijn gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap, acht dient te worden geslagen op artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 (zie opmerking 4.1).

[13] Deze bepaling luidt: “De Vlaamse Regering stelt de regels vast voor de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van aanvragen en verantwoordingsstukken, de eenmalige gegevensopvraging en voor de onverenigbaarheden. Ze kan de voorwaarden bepalen voor het elektronisch aanvragen en het elektronisch indienen van verantwoordingsstukken en stelt ook de procedure voor de controle op de aanwending van de subsidies vast”.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 4

12. In artikel 4 van het ontwerp wordt slechts de doelstelling van het ontworpen decreet weergegeven en aangekondigd wat erin wordt geregeld. Het artikel heeft derhalve geen normatieve inhoud en kan beter uit het ontwerp worden weggelaten. Zo nodig kan de memorie van toelichting nog verder worden aangevuld met de in artikel 4 van het ontwerp voorkomende elementen.

Artikel 11

13. Luidens artikel 11 van het ontwerp onderzoekt een visitatiecommissie, opgericht op grond van artikel 172 van het aan te nemen decreet, ter plaatse de aanvraag voor het kwaliteitslabel en toetst ze de inhoud en de werking van de collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisatie met het oog op de toekenning van het kwaliteitslabel, aan de voorwaarde vermeld in artikel 7 en aan de criteria vermeld in artikel 8 van het aan te nemen decreet.

Gevraagd of er ook niet moet worden getoetst aan de nadere voorwaarden of criteria vastgesteld ter uitvoering van artikel 9, verklaarde de gemachtigde:

> “Hier gaan we ervan uit dat, indien de commissie de toetsing doet aan de voorwaarden en criteria, dit automatisch ook inhoudt dat deze commissie daarbij rekening houdt met de nadere specificaties van de voorwaarden en criteria (indien deze bepaald worden).”

Nu evenwel uitdrukkelijk gewag wordt gemaakt van de artikelen 7 en 8, gebeurt dit duidelijkheidshalve ook best met artikel 9.

Artikel 16

14. In artikel 16, derde lid, van het ontwerp schrijve men “erkenningsteken” in plaats van “herkenningsteken”.

Artikel 22

15. Artikel 22 van het ontwerp dient te worden aangevuld met een bepaling die de intrekking van de indeling bij het Vlaamse niveau regelt wanneer niet langer is voldaan aan de voorwaarden of de criteria voor die indeling.

Artikelen 30 en 31

16. Luidens artikel 30 van het ontwerp kan de Vlaamse Regering collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties die zijn opgericht of worden beheerd door de Vlaamse Gemeenschap aanwijzen (niet: aanduiden) als instelling van de Vlaamse Gemeenschap. Luidens artikel 31 van het ontwerp dienen die instellingen te voldoen aan de voorwaarden en de criteria van het kwaliteitslabel, vermeld in hoofdstuk 3, afdeling 2, van het ontwerp.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is dat alle collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties die door de Vlaamse Gemeenschap worden opgericht of beheerd, zouden voldoen aan de voorwaarden en de criteria voor de toekenning van het kwaliteitslabel, en worden aangewezen als instelling van de Vlaamse Gemeenschap. In dat geval kan die aanwijzing krachtens het aan te nemen decreet zelf gebeuren of dient in artikel 30 van het ontwerp te worden geschreven “wijst … aan” in plaats van “kan … aanduiden”, al heeft een expliciete beslissing tot aanwijzing dan niet zo veel zin meer nu sowieso aan de voorwaarden en de criteria tot toekenning van het kwaliteitslabel dient te zijn voldaan, en niet enkel als voorwaarde tot toekenning van dit label.

Mocht die aanwijzing toch geen automatisme zijn, dienen de selectiecriteria te worden bepaald.

Artikel 50

17. Luidens artikel 50 van het ontwerp kent de Vlaamse Regering een jaarlijkse “dotatie” toe aan instellingen van de Vlaamse Gemeenschap die de Vlaamse Regering zelf niet beheert. Volgens de memorie van toelichting gaat het hier om het MHKA (Museum van Hedendaagse Kunst Antwerpen), dat is georganiseerd als een rechtspersoon in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk.[14]

[14] Binnen het bestek van de huidige adviesaanvraag spreekt de Raad van State zich niet uit over het aanwenden van deze organisatievorm.

Volgens de gemachtigde berust het hanteren van het woord “dotatie” op een vergissing en wordt ermee “werkingssubsidie” bedoeld, begrip dat overigens ook wordt gehanteerd in de artikelen 52 en 54, 3°, van het ontwerp.

Artikel 64

18. Men schrijve in artikel 64, 3°, van het ontwerp, conform de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling en de memorie van toelichting, “Vlaamse culturele leven” in plaats van “culturele leven”.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 68, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 72

19. Gevraagd om uitleg betreffende het in artikel 72, tweede lid, 1°, van het ontwerp gehanteerde begrip “Flandrica”, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

“In het huidige Cultureel-erfgoeddecreet worden Flandrica als volgt gedefinieerd.

‘Flandrica: alle publicaties die in Vlaanderen of door Vlamingen in het buitenland worden uitgegeven, evenals alle relevante buitenlandse publicaties die in hoofdzaak over Vlaanderen handelen;’

Initieel zou deze term niet meer voorkomen in dit ontwerp. En cours de route is het terug toegevoegd, zonder de definitie terug toe te voegen. We stellen bijgevolg voor dit terug toe te voegen aan de definities.”

Met het voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd.

Artikel 79

20. In de memorie van toelichting wordt betreffende artikel 79 van het ontwerp vooropgesteld dat samenwerking met de Archiefbank Vlaanderen, waarvan in dat artikel gewag wordt gemaakt, een impliciete subsidievoorwaarde is.

Hierover om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Dit heeft betrekking op de subsidiëring van culturele archieven. Dit komt impliciet aan bod in het criterium (maar dus niet de voorwaarden) zoals vermeld in

artikel 24, 8° (positionering, samenwerking en netwerkvorming). Het is mogelijk om dit verder te specifiëren in de uitvoeringsbesluiten.

Anderzijds is het zo dat deze passage in de memorie overgenomen is uit het huidige Cultureel-erfgoeddecreet. In de uitvoeringsbesluiten bij het huidige decreet werd de samenwerking met de archiefbank daarbij evenwel niet opgenomen als voorwaarde, bij de nadere specificatie van de voorwaarden. Om inconsistenties te vermijden stellen we daarom voor deze passage uit de memorie te schrappen."

Indien het de bedoeling is dat het om een subsidievoorwaarde gaat, dient dit uitdrukkelijk te worden bepaald. Zo niet, dient de door de gemachtigde vermelde passage uit de memorie van toelichting te worden weggelaten.

Artikel 127

21. Zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, hebben de regularisaties van DAC-projecten, met ingang van 1 januari 2002 of 1 januari 2003, bedoeld in artikel 127, tweede en derde lid, van het ontwerp reeds plaatsgevonden op grond van het decreet van 7 mei 2004 'houdende aanvullende subsidies voor tewerkstelling in de culturele sector'[15]. Als zodanig hebben die bepalingen dan ook thans geen enkel rechtsgevolg meer, zodat zij niet meer opnieuw in het ontwerp moeten worden opgenomen.

Artikel 135

22. In artikel 135 van het ontwerp dient te worden gerefereerd aan "artikel 144, *vierde lid*, 2°," in plaats van aan "artikel 144, vijfde lid, 2°".

Artikel 143

23 De gemachtigde verklaarde dat artikel 143 van het ontwerp er wel degelijk toe strekt de bevoegdheden van de provincies inzake het cultureel-erfgoedbeleid te omschrijven. Zulks dient alvast duidelijker te worden aangegeven in de inleidende zin van dat artikel.

In dat geval wordt, al zouden de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet slechts worden geschonden wanneer een beperking op het beginsel van de provinciale

[15] Dat decreet is opgeheven bij het decreet van 23 mei 2008 'houdende de ontwikkeling, de organisatie en de subsidiëring van het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid', dat in verband daarmee evenwel dezelfde bepalingen bevat.

autonomie kennelijk onevenredig is,[16] in de memorie van toelichting toch best de verantwoording gegeven voor de beperking van de provinciale autonomie, waarin met name wordt uitgelegd waarom de ontnomen bevoegdheden beter kunnen worden uitgeoefend op een ander beleidsniveau dan het provinciale.[17]

Artikelen 161 en 170

24. In de artikelen 161 en 170 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een cultureel-erfgoedconvenant dat de Vlaamse Regering sluit met respectievelijk een intergemeentelijk samenwerkingsverband waaraan ze een jaarlijkse subsidie toekent en met de Vlaamse Gemeenschapscommissie, over de uitvoering van het lokale cultureel-erfgoedbeleid. Er dient te worden bepaald waarop dat convenant betrekking heeft, waarbij niet verder kan worden gegaan dan een concretisering van reeds in het ontwerp vervatte regels of het formuleren van praktische afspraken.

Artikel 177

25. Luidens artikel 177 van het ontwerp worden de subsidies die erin worden geregeld, toegekend binnen de perken van de door het Vlaams Parlement (lees: de decreetgever) goedgekeurde kredieten, met uitzondering van de aanvullende subsidies voor tewerkstelling vermeld in de artikelen 130 en 132, § 3, tweede lid, van het ontwerp

Terecht wordt in artikel 177 van het ontwerp bepaald dat de toegekende subsidies worden toegekend binnen de perken van de goedgekeurde begrotingskredieten. Krachtens artikel 50, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ keurt immers elk parlement jaarlijks de begroting goed. Die bepaling is, wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, een transpositie van artikel 174, eerste lid, van de Grondwet, op grond waarvan de begrotingen jaarlijks worden goedgekeurd en voor slechts één jaar gelden. Gelet hierop kan de decreetgever in de toekomst niet gebonden zijn door de bepalingen van het ontwerp waarin het bedrag van de subsidies worden bepaald, en worden zijn prerogatieven op het vlak van de goedkeuring van de begroting en de regeringscontrole daardoor niet aangetast. De in de laatstgenoemde artikelen vervatte

[16] Grondwettelijk Hof, nr. 95/2005, 25 mei 2005, B.26; zie ook, wat betreft de gemeentelijke autonomie, waarvoor dezelfde beginselen gelden, Grondwettelijk Hof, nr. 7/2009, 15 januari 2009, B.6.3; Grondwettelijk Hof, nr. 89/2010, 29 juli 2010, B.18.4; Grondwettelijk Hof, nr. 109/2011, 16 juni 2011, B.8.3.

[17] Het bestaan van een verantwoording hiervoor vormt immers één van de elementen die het Grondwettelijk Hof bij zijn evenredigheidstoets zal betrekken (zie de arresten geciteerd in vorige voetnoot).

beginselen gelden ten aanzien van alle soorten subsidies, zodat er geen uitzondering kan worden gemaakt voor personeelssubsidies. Hoogstens kan het gaan om een beleidsintentie, maar zulk een intentie heeft geen plaats in een normatieve tekst.

De in artikel 177 van het ontwerp voorkomende zinsnede “, met uitzondering van de aanvullende subsidies voor tewerkstelling vermeld in artikel 130 en 132, § 3, tweede lid” dient derhalve te worden weggelaten.

Artikel 181

26. Met betrekking tot artikel 181, eerste lid, van het ontwerp verschafte de gemachtigde de volgende toelichting:

> “Het moet steeds gaan om een combinatie van enerzijds één of meer gemeenten en anderzijds één of meer provincies. De bepaling is specifiek voorzien [voor] deze combinatie, omdat gemeenten onderling en provincies onderling rechtspersonen kunnen oprichten op basis van het Gemeentedecreet en respectievelijk [het] Provinciedecreet.”

Dat steeds één of meer gemeenten én één of meer provincies bij de oprichting of de deelname van de vereniging zonder winstoogmerk betrokken dienen te zijn, zou duidelijker uit de tekst van artikel 181, eerste lid, van het ontwerp moeten blijken.

27. De gemachtigde bevestigde dat artikel 181, tweede lid, van het ontwerp geen betrekking heeft op de oprichting van een openbare instelling in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (waarvoor een specifiek legaliteitsbeginsel geldt – en derhalve een nadere decretale regeling nodig is – en waarvoor het hanteren van de rechtsvorm van de vereniging zonder winstoogmerk overigens niet raadzaam is), en verklaarde dienaangaande het volgende:

> “In het tweede geval is inderdaad ook de Vlaamse Gemeenschap betrokken. Deze betrokkenheid hoeft volgens ons niet automatisch te impliceren dat deze rechtspersoon opgericht is of beheerd wordt door de Vlaamse Gemeenschap. In het geval de Vlaamse Gemeenschap toetreedt tot een bestaande rechtspersoon en daarin een minderheidsbelang heeft is dit volgens ons niet het geval.”

en

> “Ik denk niet dat dit in alle gevallen impliceert dat het gaat om een openbare instelling in de zin van artikel 9 BWHI, bijvoorbeeld in situaties waar het om toetreding gaat zonder meerderheidsbelang.

Er is momenteel één organisatie waar de Vlaamse overheid mee in toegetreden is, namelijk het samenwerkingsverband vzw de Vlaamse Kunstcollectie (VKC). Dit is een samenwerkingsverband van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen, het Groeningemuseum Brugge en het Museum voor Schone Kunsten Gent. Hier is dus sprake van toetreding zonder meerderheidsbelang. Deze toetreding is niet via een specifiek decreet geregeld."

Het verdient aanbeveling 181, tweede lid, van het ontwerp te verduidelijken en om de memorie van toelichting met die uitleg aan te vullen.

Artikel 184

28. Luidens artikel 184 van het ontwerp behouden collectiebeherende cultureel-erfgoedorganisaties die beschikken over een kwaliteitslabel op basis van het decreet van 23 mei 2008, voor de toepassing van het aan te nemen decreet dat kwaliteitslabel.

De gemachtigde verschafte de volgende toelichting bij dat artikel:

"Een kwaliteitslabel wordt toegekend voor onbepaalde duur, maar kan ingetrokken worden. Een aanduiding als instelling van de [Vlaamse Gemeenschap] is eveneens voor onbepaalde duur, deze aanduiding kan herzien worden wanneer de Vlaamse Regering overgaat tot een nieuwe aanduiding.

De criteria en voorwaarden zijn inhoudelijk dezelfde gebleven als in het decreet van 23 mei 2008, maar vormelijk anders geordend. In het huidige Cultureel-erfgoeddecreet is er enkel sprake van 'voorwaarden'. In het ontwerp werden deze herwerkt naar 'ontvankelijkheidsvoorwaarden' (art. 6), voorwaarden (art. 7) en criteria (art. 8). Om deze reden lijkt een overgangsperiode ons niet noodzakelijk. Bovendien: de huidige procedure (opgenomen in het [uitvoeringsbesluit] bij het decreet van 23 mei 2008, waarvan het de intentie is om deze te behouden) voorziet sowieso in een periode van 6 maand waarin een organisatie zich in regel kan stellen indien wordt vastgesteld dat niet meer voldaan is aan de voorwaarden voor het kwaliteitslabel. Pas na deze periode en op basis van een bijkomende toetsing kan een kwaliteitslabel ingetrokken worden."

Om niet de indruk te wekken dat het op basis van het decreet van 23 mei 2008 toegekende kwaliteitslabel of de op basis van dat decreet verrichte aanwijzing als instelling van de Vlaamse Gemeenschap zonder enige inhoudelijke of temporele beperking geldig blijft, zou dienen te worden gespecificeerd dat de relevante bepalingen van hoofdstuk 3, afdelingen 2 en 3, van toepassing zijn op de in artikel 184 bedoelde organisaties.

Artikel 193

29. In artikel 193 van het ontwerp dient te worden verwezen naar “hoofdstuk 7, afdeling 4,” in plaats van naar “hoofdstuk 5”.

Artikel 196

30. Artikel 196, tweede lid, van het ontwerp is onbegrijpelijk gesteld. Er ontbreekt een woord (volgens de gemachtigde “valt”) en tevens loopt de zinsnede “onder het toepassingsgebied van een gemeente of intergemeentelijk samenwerkingsverband” mank. De genoemde bepaling dient derhalve te worden herschreven.

Artikelen 197 en 198

31. In de artikelen 197 en 198 van het ontwerp wordt in een overgangsregeling voorzien voor aanvragen tot toekenning van een kwaliteitslabel of van subsidies die vóór 1 april 2012, respectievelijk 15 maart 2012 worden ingediend.

Dit doet problemen rijzen voor aanvragen die zouden worden ingediend tussen die data en de datum van inwerkingtreding van het aan te nemen decreet (de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad), die verder in de toekomst zal liggen.

Behoudens zo men zeker zou zijn dat in de genoemde periodes geen aanvragen zullen worden ingediend, dienen de genoemde data te worden aangepast. Een alternatief zou zijn te bepalen dat organisaties die gedurende een zekere periode vóór de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet een aanvraag hebben ingediend de gelegenheid krijgen hun aanvraag aan te passen aan de nieuwe regels.

Artikel 199

32. In artikel 199 van het ontwerp wordt best bepaald dat de leden van de erin bedoelde pool van deskundigen hun aanstelling behouden voor de duur waarvoor ze was verleend.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS