



RAAD VAN STATE afdeling Wetgeving

advies 74.022/1/V
van 11 augustus 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘over Vlaamse erfgoednetwerken’

Op 6 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 22 augustus 2023,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘over Vlaamse erfgoednetwerken’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 8 augustus 2023. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Paul LEMMENS en Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitters, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 augustus 2023.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet legt de regels vast voor de erkenning en subsidiëring van Vlaamse erfgoednetwerken.

Vlaamse erfgoednetwerken zijn, luidens de memorie van toelichting, organisaties die instaan voor het beheer, de exploitatie en de ontsluiting van een netwerk van iconische Vlaamse erfgoedlocaties en die aan de hand van erfgoed, erfgoedzorg en erfgoedontwikkeling het verhaal van Vlaanderen brengen en tonen waar Vlaanderen sterk in was en blijft.

3. Het voorontwerp bevat bepalingen in verband met de voorwaarden waaraan een organisatie moet voldoen om erkend te kunnen worden als erfgoednetwerk. Enkel verenigingen zonder winstoogmerk of stichtingen komen daarvoor in aanmerking (artikel 3). Het voorontwerp stelt erkenningsvoorwaarden vast in verband met het portfolio dat door een netwerk moet worden beheerd (artikel 4), in verband met de opdracht, de doelstellingen (artikel 5) en de kerntaken van een netwerk (artikel 6), en in verband met het bestuur ervan (artikel 7).

De Vlaamse Regering sluit voor een periode van vijf jaar een samenwerkingsovereenkomst met een Vlaams erfgoednetwerk (artikel 8).

In het kader van de samenwerkingsovereenkomst, en binnen de perken van de beschikbare kredieten, kan de Vlaamse Regering subsidies toekennen voor personeel en werking, voor onderzoek, werken of diensten, en voor het verwerven van bijkomende erfgoedlocaties (artikel 9). Het voorontwerp bepaalt de voorwaarden waaraan een erfgoednetwerk moet voldoen om subsidies te krijgen (artikel 10).

Het voorontwerp voorziet in een evaluatie door de Vlaamse Regering van de erkenning en de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst met een Vlaams erfgoednetwerk (artikel 11).

4. De nieuwe regeling is bedoeld om in de plaats te komen van artikel 12 van het decreet van 6 juli 1994 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994’ (zie de opheffingsbepaling van artikel 12 van het voorontwerp). Bij dat artikel 12 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om toe te treden tot de Stichting Vlaams Erfgoed, een vereniging zonder winstoogmerk, wordt de goedkeuring van de (oorspronkelijke) statuten van die

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

vereniging door de Vlaamse Regering bekrachtigd, althans voor wat betreft de verplichtingen van het Vlaamse Gewest, en wordt in een jaarlijkse subsidie aan de vereniging voorzien.

De naam van de Stichting Vlaams Erfgoed is ondertussen gewijzigd in Herita. Volgens de memorie van toelichting komt een organisatie als Herita in aanmerking voor een erkenning onder het ontworpen decreet.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

5. Volgens artikel 1 van het voorontwerp regelt het ontworpen decreet een gewestaangelegenheid en een gemeenschapsaangelegenheid.

In zoverre het voorontwerp betrekking heeft op bouwkundig, landschappelijk en archeologisch erfgoed (zie artikel 4, tweede lid, 1°), kan het geacht worden een aspect van de monumenten en landschappen te regelen, een aangelegenheid die volgens artikel 6, § 1, I, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna “BWHI”) tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Tot het bouwkundig erfgoed kunnen immers de monumenten gerekend worden, die onder meer “alleenstaande monumenten, de gedeelten van monumenten, de onroerende goederen door bestemming en de architecturale gehelen” omvatten.² Ook de bescherming van het archeologisch patrimonium maakt deel uit van de aangelegenheid “monumenten en landschappen”.³

In zoverre het voorontwerp ook betrekking heeft op varend erfgoed (zie eveneens artikel 4, tweede lid, 1°), kan het geacht worden een aspect van het cultureel patrimonium te regelen. Die aangelegenheid, met uitzondering van de monumenten en landschappen, behoort volgens artikel 4, 4°, van de BWHI tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.⁴

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

6. Zoals onder meer uit artikel 3 van het voorontwerp afgeleid kan worden, en zoals ook in de memorie van toelichting wordt bevestigd, is het de bedoeling om voortaan niet slechts één Vlaams erfgoednetwerk, maar eventueel meerdere netwerken te erkennen en desgevallend te subsidiëren.

² Zie GwH 17 maart 2010, nr. 25/2010, B.4.2, met verwijzing naar *Parl.St.* Kamer B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 5.

³ Zie, o.m., adv.RvS 20.611/8 van 24 november 1992 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 30 juni 1993 ‘houdende bescherming van het archeologisch patrimonium’, opmerking 3.1 in verband met de bevoegdheid, *Parl.St.* Vl.Parl. 1992-93, nr. 258-1, (31), 36-37.

⁴ Zie, o.m., adv.RvS 30.263/3 van 6 februari 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 29 maart 2002 ‘tot bescherming van varend erfgoed’, algemene opmerking 1.3, *Parl.St.* Vl.Parl. 2001-02, nr. 998-1, (13), 21.

Op sommige plaatsen lijkt het voorontwerp echter geschreven te zijn alsof maar één Vlaams erfgoednetwerk erkend en gesubsidieerd kan worden. Om die indruk te vermijden, suggereert de Raad van State de volgende aanpassingen aan de tekst:

- de term “Vlaams Erfgoednetwerk” (met hoofdletter) zou telkens vervangen kunnen worden door “Vlaams erfgoednetwerk” of “Vlaamse erfgoednetwerken” (zonder hoofdletter), zoals in het opschrift van het voorontwerp;

- het opschrift van hoofdstuk 2 zou vervangen kunnen worden als volgt: “Erkenning, opdracht en bestuur van een Vlaams erfgoednetwerk”;

- in artikel 8, eerste lid, zouden de woorden “met een Vlaams Erfgoednetwerk” vervangen kunnen worden door “met elk Vlaams erfgoednetwerk”.

Artikel 4

7. De voorwaarden bepaald in artikel 4, tweede lid, van het voorontwerp zijn erkenningsvoorwaarden. Het is dan ook beter om te schrijven: “Opdat een organisatie erkend zou kunnen worden als een Vlaams erfgoednetwerk als bedoeld in het eerste lid, voldoet haar portfolio aan al de volgende voorwaarden:”.

8. Aan de gemachtigde werd gevraagd wat dient verstaan te worden onder “het verhaal van Vlaanderen” als bedoeld in artikel 4, tweede lid, 1°, en of het niet beter is dit begrip te definiëren. De gemachtigde antwoordde:

“Onroerend erfgoed heeft doorgaans een inhoudelijke betekenis die bijdraagt aan de erfgoedwaarde ervan. Onroerenderfgoedlocaties zijn als dusdanig representatief voor gebeurtenissen, personen, periodes, gewoontes, stijlen ... Ze vertellen een verhaal, en dat verhaal zegt ook iets over de plaats, de regio waar het erfgoed zich bevindt. Vlaamse erfgoednetwerken vervullen taken op het vlak van het beheer van onroerend erfgoed en ondersteunen de draagvlakvorming voor onroerenderfgoedzorg. Als dusdanig is ontsluiting voor hen een kerntaak, en dat betekent het verhaal achter de onroerenderfgoedlocatie bevattelijk maken, en samenhang zoeken tussen de verhalen die verschillende locaties vertellen. Zo ontstaat automatisch een ‘Vlaams verhaal’, of een stuk van wat in de memorie van toelichting is omschreven als ‘het verhaal van de historische en culturele ontwikkeling van Vlaanderen als Europese natie’.

Het is aan de Vlaamse erfgoednetwerken zelf om de ‘unique selling proposition’ van hun erfgoedlocaties en het netwerk naar boven te halen en een voldoende overtuigend verhaal te brengen. Hun voorstellen worden niet aan een ‘canon’ gespiegeld, ze mogen eigen accenten leggen. Er is overigens de pragmatische bedenking dat het ook een taak is van erfgoednetwerken om in te springen waar het lokale initiatief geen oplossingen biedt, en dat ze van de Vlaamse overheid locaties toegewezen kunnen krijgen (zoals vandaag ook het geval is voor Herita vzw).

Het is daarom ook niet wenselijk of opportuun om ‘het verhaal van Vlaanderen’ te definiëren.”

Indien het begrip “verhaal van Vlaanderen” niet kan worden gedefinieerd, rijst de vraag of het vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid niet beter weggelaten wordt. Het betreft

immers een erkenningsvoorwaarde waarvan de inhoud, desgevallend, door de rechter zal moeten worden getoetst.

Artikel 7

9. Om dezelfde reden als vermeld in opmerking 7, schrijve men in artikel 7, eerste lid, inleidende zin: “Opdat een organisatie erkend zou kunnen worden als een Vlaams erfgoednetwerk, bestaat het bestuur ervan uit:”.

Artikel 8

10. Bij artikel 8 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten met een Vlaams erfgoednetwerk, opdat deze haar opdracht en haar kerntaken, vermeld in artikel 5 en 6, zou uitvoeren.

Gelet op de regels betreffende de uitoefening van de normatieve bevoegdheid dient deze beheersovereenkomst beperkt te blijven tot praktische afspraken omtrent de concretisering van de door het ontworpen decreet en eventuele uitvoeringsbesluiten vastgestelde regels.⁵

Artikel 10

11. Volgens het tweede lid “voldoen [de subsidies] aan de voorwaarden van de verordening, vermeld in het eerste lid, 2°.”

Verordening (EU) nr. 651/2014⁶ bevat voorwaarden waaraan de lidstaten zich moeten houden wanneer zij subsidies toekennen. Er kan dan ook beter geschreven worden dat de subsidies worden toegekend “met inachtneming van” de voorwaarden bepaald in de verordening.

De voorwaarden voor de toekenning van “steun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed” worden bepaald in artikel 53 van de verordening. In die bepaling wordt tevens verwezen naar de algemene voorwaarden bepaald in hoofdstuk I van de verordening (artikelen 1 tot 9).

⁵ Zie adv.RvS 72.772/3 van 24 januari 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 5 mei 2023 ‘over de kwaliteit van zorg in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’, opmerking 6, *Parl.St.* Vl.Parl. 2023-24, nr. 1602-1, (79), 83.

⁶ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’.

Gelet op het voorgaande wordt ter overweging gegeven om het tweede lid te redigeren als volgt:

“De subsidies worden toegekend met inachtneming van de voorwaarden bepaald in artikel 53 van de verordening bedoeld in het eerste lid, 2°, gelezen in samenhang met de bepalingen van hoofdstuk I van die verordening.”

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wilfried VAN VAERENBERGH