



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.976/16
van 22 december 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over
Vlaamse erfgoednetwerken’

Op 27 november 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over Vlaamse erfgoednetwerken’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 19 december 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 december 2023.

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan het decreet van 23 november 2023 ‘over Vlaamse erfgoednetwerken’. Het ontwerp voorziet ook in de inwerkingtreding van dit decreet (artikel 16 van het ontwerp).

Vlaamse erfgoednetwerken zijn 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. Als model gelden verschillende buitenlandse organisaties op overheids- of privé-initiatief. Blijkens de nota aan de Vlaamse Regering kunnen organisaties als Herita vzw op basis van de regelgeving over Vlaamse erfgoednetwerken bevestigd worden als partnervereniging.

3. Naast definities (artikel 1), bevat het ontwerp een bepaling betreffende de erkenning (artikel 2) en wordt de inhoud geregeld van de samenwerkingsovereenkomst die de Vlaamse Regering afsluit met elk Vlaams erfgoednetwerk (artikelen 3 en 4).

Het ontwerp voorziet drie vormen van subsidies die aan Vlaamse erfgoednetwerken kunnen worden toegekend: een algemene subsidie voor personeel en werking, beheerssubsidies en wervingssubsidies (artikel 5). Voor elk van deze subsidies worden de regels over de voorafgaande controle bepaald (artikel 7).

De algemene subsidie voor personeel en werking wordt gekoppeld aan de evolutie van de gezondheidsindex en wordt jaarlijks toegekend door de minister, bevoegd voor het onroerend erfgoed (artikel 8).

Voor de beheerssubsidies gelden de van toepassing zijnde percentages voorzien in het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014. Uiterlijk op 31 januari van elk jaar wordt een aanvraag ingediend per fase van de werken of diensten aan een beschermde Vlaamse erfgoedlocatie of cluster daarvan (artikel 9).

Wat de verwervingssubsidies betreft, gelden als voorwaarden dat de betrokken beschermde Vlaamse erfgoedlocaties moeilijk vermarktbaar zijn of dat het beheer ervan de draagkracht van een lokaal initiatief overstijgt. Verder moet het Vlaams erfgoednetwerk na de verwerving het beheer en de ontwikkeling van de beschermde Vlaamse erfgoedlocaties kunnen

garanderen. Een uitbetalingsaanvraag kan na de verwerving van een beschermde erfgoedlocatie ingediend worden bij het agentschap¹ (artikel 10).

Voorts bevat het ontwerp een bepaling over de regeringscommissarissen die door de Vlaamse Regering kunnen worden aangesteld (artikel 11) en regels aangaande de evaluatie van het naleven van de erkenningsvoorwaarden en de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst (artikelen 12 en 13).

Ten slotte worden de cumulatiebepalingen uit artikel 11.1.2 van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 aangepast (artikel 14) en wordt in een afwijking voorzien van de looptijd van vijf jaar voor de samenwerkingsovereenkomst die wordt gesloten vóór 2025 (artikel 15).

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4. Voor het ontwerp kan in hoofddorde rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 7, vijfde lid, 8, vierde lid, 9, tweede lid, en 11 van het decreet van 23 november 2023, die de Vlaamse Regering achtereenvolgens machtigen om de nadere regels te bepalen over de aan te stellen regeringscommissarissen, de samenwerkingsovereenkomst, de subsidiëring en de evaluatie van de erkenning en de samenwerkingsovereenkomst.

5. Daarnaast moet worden opgemerkt wat hierna volgt.

Voor de wijziging van artikel 11.1.2 van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014, zoals voorzien in artikel 14 van het ontwerp, moet beroep worden gedaan op artikel 10.2.1, tweede lid, van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013.

Artikel 15 van het ontwerp, dat voorziet in een afwijking van de duurtijd van de samenwerkingsovereenkomst van vijf jaar zoals bepaald bij artikel 8 van het decreet van 23 november 2023, vindt rechtsgrond in artikel 13 van dit decreet.

In zoverre artikel 16 van het ontwerp de inwerkingtreding regelt van het decreet van 23 november 2023 moet rechtsgrond worden gezocht in artikel 14 van dit decreet.

6. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat de minister in het eerste jaar van elke legislatuur een oproep “kan” lanceren voor kandidaten voor een erkenning als Vlaams erfgoednetwerk.

De nuttige rechtsgrond hiervoor zou kunnen worden gevonden in artikel 3 van het decreet van 23 november 2023, dat de Vlaamse Regering machtigt om de nadere regels voor de erkenningsprocedure te bepalen.

¹ Luidens artikel 2 van het decreet van 23 november 2023 is het agentschap “de entiteit die door de Vlaamse Regering belast is met de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering, de beleidsmonitoring en de beleidsevaluatie inzake onroerend erfgoed”.

Het ontwerp bepaalt evenwel geen nadere regels voor de erkenningsprocedure. Het gebruik van het woord “kan” laat bovendien uitschijnen dat de oproep facultatief is.

Desgevraagd antwoordde de gemachtigde dat

- de oproep in artikel 2 van het ontwerp “optioneel” is en dat wanneer “de Vlaamse Regering de nood ervaart om het landschap aan erkende Vlaamse Erfgoednetwerken te verbreden, ze vanuit die nood gericht de markt [kan] bevragen, maar het is geen verplichting”;
- “de Vlaamse Regering, als ze daartoe de nood ervaart, ook zonder oproep potentiële netwerken tot erkenning kan uitnodigen en tot erkenning [kan] overgaan. Ze beslist ook wanneer ze dat doet. Het is belangrijk te onderstrepen dat een erkenning voortvloeit uit een uitgesproken behoefte vanwege de Vlaamse Regering. Het effect van een erkenning volgt trouwens pas op het moment dat een samenwerkingsovereenkomst wordt afgesloten. Het is van belang dat dat in een vroeg stadium van een regeerperiode gebeurt, zodat geen voorafname wordt genomen op het beleid van toekomstige regeringen”;
- “erkenning gebeurt in dialoog tussen de Vlaamse Regering en kandidaten die ze op het oog heeft. Het decreet bepaalt voldoende duidelijk [aan] welke erkenningsvoorwaarden een Vlaams Erfgoednetwerk moet voldoen, wie de aanvraag beoordeelt en wie de beslissing neemt. Het is aan een kandidaat-organisatie om aan te tonen dat [ze] voldoet aan de inhoudelijke en vormelijke voorwaarden in het decreet van 23 november 2023 over Vlaamse erfgoednetwerken. Er is dus geen nood aan nadere regeling van de erkenningsprocedure”.

De Raad van State stelde reeds vast in advies 74.022/1/V dat het de bedoeling is van de decreetgever om niet slechts één erfgoednetwerk, maar eventueel meerdere netwerken te erkennen en desgevallend te subsidiëren.²

In de memorie van toelichting bij het decreet van 23 november 2023 wordt onder meer het volgende gesteld naar aanleiding van het advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) waarin de vraag werd gesteld of het de bedoeling is ook andere erfgoednetwerken te erkennen buiten vzw Herita:

“Het is een expliciet uitgangspunt van het ontwerp van decreet dat er meerdere erfgoednetwerken erkend kunnen worden, in zoverre ze zich uiteraard kunnen voegen naar de decretaal bepaalde klijtlijnen.”

en

“Het ontwerp van decreet voorziet de expliciete mogelijkheid om meerdere erfgoedorganisaties als netwerk te erkennen. Het is eerder vanzelfsprekend dat een Vlaams decreet de lat op Vlaams niveau legt. Het is ook vanzelfsprekend dat het ontwerp van decreet vanuit de samenwerkingspraktijk met Herita is opgebouwd en dat hier continuïteit is te vinden. Herita (en rechtsvoorgangers) is al bijna dertig jaar gesubsidieerde partner van de Vlaamse overheid, beheert een portfolio dat grotendeels uit Vlaamse overheidseigendommen bestaat en heeft ten aanzien van de overheid een aantal concrete

² Adv.RvS 74.022/1/V van 11 augustus 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 november 2023, opm. 6.

engagements. Het is op dit moment ook de enige partner op Vlaams niveau die onroerenderfgoedbeheer als voornaamste bestaansreden heeft. Het ontwerp van decreet moet dus toelaten minstens de samenwerking met deze organisatie optimaal te regelen. Het is niet de ambitie van het ontwerp van decreet om een kader te bieden voor organisaties met een meer provinciale of lokale uitstraling, of afstemming te regelen met de subsidiestromen die op dat niveau bestaan. Organisaties die kunnen voldoen aan de decretaal bepaalde krijtlijnen komen uiteraard wel voor erkenning in aanmerking. Daarbij moet worden opgemerkt dat subsidiëren weliswaar een mogelijk gevolg is van erkenning, maar dat de mate waarin het effectief kan gebeuren altijd voorwerp zal zijn van een budgettaire afweging.”

Dat blijkt bovenal ook uit de tekst zelf van artikel 3 van het decreet van 23 november 2023, dat uitdrukkelijk melding maakt van “verenigingen zonder winstoogmerk en stichtingen”, telkens in het meervoud.

In het licht van de rechtszekerheid en de gelijke behandeling tussen de organisaties die voor erkenning in aanmerking komen, verdient het daarom de voorkeur om artikel 2 aan te vullen met bepalingen over de wijze waarop aanvragen tot erkenning, al dan niet naar aanleiding van een oproep van de minister, kunnen worden ingediend, de procedure tot bevestiging van ontvangst van de kandidaturen en de termijn waarbinnen de beslissing moet worden genomen.

7. Aangezien de bepalingen van het ontwerp uitdrukkelijk rechtsgrond kunnen vinden in de bovenvermelde artikelen, is een bijkomend beroep op de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ niet nodig.

ALGEMENE OPMERKING

8. De Raad van State stelde reeds in advies 74.022/1/V dat de samenwerkingsovereenkomst, bedoeld in artikel 8 van het decreet van 23 november 2023, gelet op de regels betreffende de uitoefening van de normatieve bevoegdheid, beperkt dient te blijven tot praktische afspraken omtrent de concretisering van de door het decreet en eventuele uitvoeringsbesluiten vastgestelde regels.

Artikel 4 van het ontwerp lijkt op bepaalde punten niettemin verder te gaan. Zo moeten luidens artikel 4, 4° en 5°, in de samenwerkingsovereenkomst concrete afspraken worden gemaakt over “de eventuele bijzondere opdrachten” die de Vlaamse Regering aan een Vlaams erfgoednetwerk kan toewijzen, en over “de nadere regeling van de subsidiëring”, zoals verder bepaald in het ontwerp.³

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 5, tweede lid, van het ontwerp dat erin voorziet dat de Vlaamse Regering in de samenwerkingsovereenkomst het bedrag bepaalt van de

³ In het licht van het voorgaande en van de rechtszekerheid verdient het overigens de voorkeur om de woorden “de nadere regeling” in de punten 6° tot 9° van artikel 4 telkens weg te laten, nu de samenwerkingsovereenkomst sowieso slechts de concrete afspraken, vermeld in de inleidende zin van dat artikel, en geen verordenende bepalingen mag bevatten. In zoverre die punten een nadere verordenende regeling behoeven, moet daarin worden voorzien in het te nemen besluit zelf.

algemene subsidie en voor de looptijd van de samenwerkingsovereenkomst de maximumbedragen bepaalt voor de beheers- en verwervingssubsidies.

In zoverre daarin, overeenkomstig de artikelen 8, vijfde lid, 9, vijfde lid, 10, vierde lid, en 11 van het ontwerp, nadere regels worden bepaald over de subsidiale en niet-subsidiale kosten, de maximale subsidie per Vlaamse onroerende goederlocatie, de aanvraagprocedure, het subsidiepercentage en de uitoefening van de toezichtfunctie van de regeringscommissarissen, bevatten de samenwerkingsovereenkomsten verordenende bepalingen over de subsidiëring en het toezicht.

Deze ontworpen bepalingen bevatten bijgevolg een delegatie van wat in beginsel een normerende bevoegdheid is via een contractueel procedé. Uit de vaste adviespraktijk van de Raad van State blijkt dat regelgeving via het contractuele procedé problematisch is indien bij wege van dergelijke overeenkomst verordenende bevoegdheid wordt uitgeoefend ten aanzien van derden. Die verordenende bevoegdheid moet immers in de eerste plaats worden uitgeoefend door de decreetgever zelf en vervolgens door de uitvoerende macht waaraan delegaties van regelgevende bevoegdheid kunnen worden toegestaan. Enkel voor het concretiseren van praktische afspraken die voortvloeien uit die regelgeving kan beroep worden gedaan op het contractueel procedé.

De conclusie is dat de essentiële regels voor de elementen die in de ontworpen bepalingen worden opgesomd, in het ontwerp zelf moeten worden opgenomen.

9. In de gegeven omstandigheden kan de Raad van State ook nog niet nagaan of aan de voorwaarden van 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’ is voldaan (zie artikel 10, tweede lid van het decreet van 23 november 2023). Dat zal bij het uitvoeringsbesluit moeten worden aangetoond.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

10. De rubriek “rechtsgronden” in de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontwerp.

Artikel 1

11. In artikel 1, 1°, en de overige bepalingen van het ontwerp moet de datum van het decreet van 23 november 2023 ‘over Vlaamse erfgoednetwerken’ worden ingevuld.

Artikel 2

12. In artikel 2 van het ontwerp moet worden verwezen naar de “minister, *bevoegd voor het onroerend erfgoed*”.

Artikel 16

13. In artikel 16 van het ontwerp is de datum van inwerkingtreding van het decreet van 23 november 2023 en het te nemen besluit niet ingevuld.

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Afhankelijk van de vordering van het beslissingsproces is de inwerkingtreding voorzien op 1 maart 2024. Dit zal aangevuld worden in het ontwerp.”

Hiermee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC