

ADVIES
VAN 18 OKTOBER 2023
INZAKE HET ONTWERPBESLUIT
OVER VLAAMSE ERFGOEDNETWERKEN

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	1
III.	TOTSTANDKOMING REGELGEVING VLAAMSE ERFGOEDNETWERKEN.....	3
IV.	ERKENNING VAN EEN VLAAMS ERFGOEDNETWERK	3
V.	SAMENWERKINGSOVEREENKOMST	4
VI.	PORTFOLIO	5
VII.	FINANCIERING	6

I. SITUERING

1. SARO ontving op 8 september 2023 een adviesvraag van minister Matthias Diependaele inzake het ontwerpbesluit over Vlaamse erfgoednetwerken.¹ De adviestermijn bedraagt 30 dagen. Met voorliggend advies - goedgekeurd door de raad op 18 oktober 2023 - komt SARO zo snel als mogelijk tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn.
2. Voorliggend ontwerpbesluit geeft uitvoering aan het decreet over Vlaamse Erfgoednetwerken waarover SARO op 21 juni 2023 advies uitbracht.² Dit decreet beoogt een solide rechtsbasis voor het samenwerken met, en het ondersteunen van, organisaties die instaan voor het beheer, de exploitatie en de ontsluiting van een netwerk van iconische, Vlaamse erfgoedlocaties. Die organisaties moeten aan de hand van erfgoed, erfgoedzorg en erfgoedontwikkeling het verhaal van Vlaanderen brengen, tonen waar Vlaanderen sterk in was en sterk in blijft.

Op 8 september 2023 hechtte de Vlaamse Regering haar definitieve goedkeuring aan het ontwerpdecreet over Vlaamse Erfgoednetwerken.³
3. Het ontwerpbesluit over Vlaamse erfgoednetwerken regelt meer in detail een aantal praktische modaliteiten zoals: 1) de samenwerkingsovereenkomsten tussen de Vlaamse Regering en Vlaamse Erfgoednetwerken; 2) de subsidiëring van Vlaamse Erfgoednetwerken; 3) de evaluatie van Vlaamse Erfgoednetwerken; en 4) de regeringscommissarissen die in de Raad van Bestuur kunnen worden aangewezen. Daarnaast regelt het ontwerpbesluit ook de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving inzake Vlaamse erfgoednetwerken.

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. SARO stelt vast dat het ontwerpbesluit weinig toevoegt aan het decreet en dat diverse modaliteiten doorgeschoven worden naar de samenwerkingsovereenkomst die zal worden afgesloten tussen de Vlaamse Regering en het Vlaams Erfgoednetwerk.

De raad vindt dit problematisch aangezien dit de mogelijkheid schept om een Vlaams Erfgoednetwerk ad hoc te behandelen, dit voor het volledige portfolio, zonder waarborg voor gelijkberechtiging tussen de erkende organisaties onderling en ten aanzien van onroerenderfgoedlocaties die niet beheerd worden door een Vlaams Erfgoednetwerk. Daarenboven worden de bepalingen van de samenwerkingsovereenkomst niet per se publiek gemaakt en zijn ze niet onderworpen aan maatschappelijke controle of een beroepsmogelijkheid.

SARO formuleert volgende strategische bemerkingen bij het ontwerpbesluit over Vlaamse

¹ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/64F9D0183605E1AC863BE788>

² <https://www.sarovaanderen.be/advies-decreet-erfgoednetwerken>

³ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/64F9CF913605E1AC863BE778>

Erfgoednetwerken:

- a. In deel III van dit advies gaat de raad kort in op de totstandkoming van de regelgeving inzake Vlaamse erfgoednetwerken. De raad verwijst onder meer naar zijn kritisch advies van 21 juni 2023 ten aanzien van het ontwerpdecreet Vlaamse Erfgoednetwerken. Veel van de bemerkingen van de raad blijven nog steeds overeind. De raad stelt bovendien vast dat het voorliggend ontwerpbesluit vrij summier is en weinig verdere duiding geeft. Het ontwerpbesluit opteert er voor om de diverse modaliteiten inzake opbouw portfolio, financiering enz. door te schuiven naar de samenwerkingsovereenkomst die zal worden afgesloten tussen de Vlaamse Regering en het Vlaams Erfgoednetwerk.
- b. In deel IV van dit advies merkt de raad op dat noch het decreet noch het voorliggend besluit enige bepalingen formuleert omtrent de erkenningsprocedure. De raad stelt wel vast dat met het ontwerpbesluit (artikel 2) de mogelijkheid wordt voorzien om de erkenning van Vlaamse Erfgoednetwerken voorwerp te maken van een oproep tot kandidatuurstelling. De raad dringt er op aan om verder te verduidelijken hoe deze ‘oproep tot erkenning’ zich verhoudt tot de decretaal voorziene erkenning van een Vlaams Erfgoednetwerk. De voorziene vijfjaarlijkse oproep is immers facultatief. Het is bovendien onduidelijk in hoeverre daarnaast de Vlaamse Regering een Vlaams Erfgoednetwerk kan erkennen indien de organisatie voldoet aan de decretale bepalingen.
- c. Het ontwerpbesluit schuift alle concrete afspraken over de uitvoering van de opdracht en de financiering van een Vlaams Erfgoednetwerk door naar de samenwerkingsovereenkomst. Een samenwerkingsovereenkomst loopt voor vijf jaar. Het ontwerpbesluit laat open op welke manier de samenwerkingsovereenkomst kan worden vernieuwd. De raad wijst er op dat het duurzaam beheer en de financiering van de onroerenderfgoedlocaties in het portfolio een aanpak en visie op lange termijn veronderstellen, die veel verder gaat dan vijf jaar. Het is onduidelijk hoe hieromtrent de nodige continuïteit zal worden gewaarborgd. De raad vraagt om dit verder te duiden (zie deel V).
- d. De raad stelt vast dat voorliggend ontwerpbesluit geen verdere bepalingen bevat inzake de verwachte samenstelling van het portfolio en ook niet over de afstemming tussen de diverse portfolio's. Rapportering inzake de concrete samenstelling van het portfolio en de toelichting over de ontwikkeling, het beheer en de exploitatie van het portfolio is voorzien op het niveau van de individuele samenwerkingsovereenkomst. De raad vraagt ook om te verduidelijken waarom in artikel 3 van het ontwerpbesluit enkel sprake is van ‘beschermde Vlaamse erfgoedlocaties’ terwijl in het decreet de definitie van een portfolio veel ruimer is opgevat met name: ‘*Vlaamse onroerenderfgoedlocaties, die ontwikkeld zijn of worden tot open erfgoed*’ (zie deel VI).
- e. Inzake financiering voorziet het ontwerpbesluit (artikel 5) in subsidies voor: 1° personeel en werking; 2° onderzoek, werken of diensten aan de beschermde Vlaamse onroerenderfgoedlocaties in het portfolio; en 3° verwerving van bijkomende beschermde Vlaamse onroerenderfgoedlocaties. De raad stelt vast dat noch het decreet noch voorliggend ontwerpbesluit verdere modaliteiten vastlegt inzake de subsidies voor een Vlaams Erfgoednetwerk. De subsidiëring zal volledig worden bepaald door wat afgesproken wordt in de individuele samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en het Vlaams Erfgoednetwerk. Tevens bepaalt het ontwerpbesluit (artikel 5) dat de Vlaamse Regering (eenzijdig) de afgesproken bedragen kan bijstellen. De raad wijst er op dat het duurzaam beheer en de financiering van de onroerenderfgoedlocaties in het portfolio een aanpak en visie op lange termijn veronderstellen. Het is onduidelijk hoe hieromtrent de nodige

continuïteit zal worden gewaarborgd. De raad vraagt om dit verder te duiden (zie deel V).

III. TOTSTANDKOMING REGELGEVING VLAAMSE ERFGOEDNETWERKEN

5. SARO-advies bij het decreet. SARO verwijst allereerst naar zijn kritisch advies van 21 juni 2023 ten aanzien van het ontwerpdecreet Vlaamse Erfgoednetwerken.⁴ SARO merkte onder meer op dat het ontwerpdecreet geen eenduidig zicht biedt op de beoogde rol van Vlaams Erfgoednetwerken. Ook inzake de positie van Vlaamse Erfgoednetwerken in het bredere (onroerend-) erfgoedlandschap formuleerde de raad nog vele vragen.

In zijn advies wees SARO er tevens op dat het decreet Vlaamse erfgoednetwerken de decretale basis zal vormen voor de erkenning en financiering van Herita als Vlaams Erfgoednetwerk. SARO wees er op dat een aantal (in het decreet vastgelegde) erkenningscriteria het quasi onmogelijk maken dat in de toekomst meer dan één Vlaams Erfgoednetwerk zal kunnen worden erkend.⁵

SARO benadrukt dat deze strategische bemerkingen van de raad bij het ontwerpdecreet nog steeds overeind blijven. Het ontwerpdecreet werd nagenoeg niet aangepast naar aanleiding van het kritisch advies van de SARO. Ook in de Memorie van Toelichting werd niet de nodige duidelijkheid gecreëerd.

6. Voorliggend ontwerpbesluit. Het voorliggend ontwerpbesluit legt een aantal bepalingen vast inzake de erkenning, de samenwerkingsovereenkomst, het portfolio en de financiering en evaluatie. Deze bepalingen zijn vrij summier en bieden vaak slechts een beperkte toegevoegde waarde ten opzichte van wat in het decreet reeds is opgenomen.

Een belangrijk deel van het ontwerpbesluit betreft het hoofdstuk inzake de samenwerkingsovereenkomsten. Het ontwerpbesluit opteert er voor om de diverse modaliteiten inzake opbouw portfolio, financiering enz. door te schuiven naar de samenwerkingsovereenkomst die zal worden afgesloten tussen de Vlaamse Regering en het Vlaams Erfgoednetwerk (zie verder in dit advies).

Ten slotte wijst de raad ook op de onduidelijkheid omtrent de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving inzake de Vlaamse Erfgoednetwerken. De Nota aan de Vlaamse Regering stelt dat het ontwerpbesluit de inwerkingtreding van deze nieuwe regelgeving regelt. De raad merkt evenwel op dat in het betreffende artikel 16 geen concrete datum is opgenomen. Ook in de Nota aan de Vlaamse Regering is geen informatie opgenomen omtrent de beoogde inwerkingtreding.

IV. ERKENNING VAN EEN VLAAMS ERFGOEDNETWERK

7. Erkenningsprocedure. Het decreet (artikel 3) bepaalt dat de Vlaamse Regering verenigingen zonder winstoogmerk of stichtingen (die in staat zijn de opdrachten vermeld in het decreet te realiseren, en waarbij de statuten van die organisaties in overeenstemming zijn met de bepalingen van dit decreet) kan erkennen als een Vlaams Erfgoednetwerk. Het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de nadere regels voor de erkenningsprocedure verder kan bepalen.

De raad stelt vast dat ook voorliggend uitvoeringsbesluit geen nadere regels bevat inzake de erkenningsprocedure voor een Vlaams Erfgoednetwerk. Dit betekent aldus dat noch het decreet

⁴ <https://www.sarovlaanderen.be/advies-decreet-erfgoednetwerken>

⁵ De raad wijst onder meer op de vereiste inzake de benoeming van bestuurders en vertegenwoordigers door de 'algemene vergadering' van Vlaamse Erfgoednetwerken (art. 7 van het decreet). Hoewel zowel vzw's als stichtingen voor erkenning aanmerking zouden komen (cf. art. 3 van het decreet), sluit art. 7 van het decreet de stichtingen juridisch uit aangezien deze geen algemene vergadering hebben. Dit vereist alsnog een herformulering in het decreet.

noch het voorliggend besluit enige bepalingen formuleert omtrent de erkenningsprocedure.

8. Oproep tot erkenning. De raad stelt wel vast dat het ontwerpbesluit (artikel 2) bepaalt dat de minister in het eerste jaar van elke legislatuur een oproep kan lanceren voor kandidaten voor een erkenning als Vlaams Erfgoednetwerk. Met dit artikel wordt aldus de mogelijkheid voorzien om de erkenning van Vlaamse Erfgoednetwerken voorwerp te maken van een oproep tot kandidatuurstelling. Het ontwerpbesluit formuleert hieromtrent geen verdere modaliteiten.

De raad dringt er op aan om verder te verduidelijken hoe deze 'oproep tot erkenning' zich verhoudt tot de decretaal voorziene erkenning van een Vlaams Erfgoednetwerk (cf. paragraaf 7). De voorziene vijfjaarlijkse oproep is immers facultatief. Het is bovendien onduidelijk in hoeverre daarnaast de Vlaamse Regering een Vlaams Erfgoednetwerk kan erkennen indien de organisatie voldoet aan de decretale bepalingen. De raad benadrukt het belang van een gelijkwaardige erkenningsprocedure. Als voor bepaalde kandidaten de mogelijkheid tot erkenning beperkt wordt tot het moment van een oproep, moet verduidelijkt worden op basis waarvan dergelijk onderscheid kan worden gemaakt.

9. Overgangsbepaling. Ten aanzien van de decretaal vastgelegde bepaling dat een samenwerkingsovereenkomst loopt over vijf jaar voorziet het ontwerpbesluit (artikel 15) dat een samenwerkingsovereenkomst die wordt gesloten vóór 2025 een looptijd heeft tot eind 2025.

De Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 6) verduidelijkt dat dit artikel een overgangsmaatregel vastlegt: *'Op die manier wordt vermeden dat de eerste verbintenis een te verregaande impact heeft op de nieuwe regeerperiode die in 2024 aanvat, en wordt de nieuwe Vlaamse Regering de kans geboden om in een voldoende vroeg stadium een nieuwe overeenkomst te sluiten die maximaal aansluit bij haar eigen beleidsintenties.'*

De raad vraagt om dit verder te verduidelijken onder meer gezien de context dat een oproep dient te gebeuren in het eerste jaar van de regeerperiode (2024) en pas vanaf 1 januari 2026 vijfjaarlijkse samenwerkingsovereenkomsten de norm zullen zijn.

V. SAMENWERKINGSOVEREENKOMST

10. Samenwerkingsovereenkomst. Het decreet (artikel 8) bepaalt dat de Vlaamse Regering voor een periode van vijf jaar een samenwerkingsovereenkomst afsluit met elk Vlaams Erfgoednetwerk om de opdracht en kerntaken uit te voeren. Het decreet voorziet dat de Vlaamse Regering de nadere regels voor de samenwerkingsovereenkomst bepaalt.

Artikelen 3 en 4 van het ontwerpbesluit geven hieraan verder invulling. Het betreft evenwel grotendeels herhalingen van wat reeds in het decreet is opgenomen. Het ontwerpbesluit schuift aldus alle concrete afspraken over de uitvoering van de opdracht en de financiering van een Vlaams Erfgoednetwerk door naar de vijfjarige samenwerkingsovereenkomst.

In deze samenwerkingsovereenkomst zullen concrete afspraken worden gemaakt inzake de opdracht en de kerntaken, de eventuele uitbreiding van het portfolio, het genereren van eigen inkomsten, de eventuele bijzondere opdrachten, de subsidiëring en de opvolging van de meerjarenplanning, de werking, de rapportage en de nadere regels en indicatoren voor de evaluatie, het toezicht op de aanwending van de subsidies en de vertegenwoordigers (artikel 4 van het ontwerpbesluit).

11. Hernieuwing samenwerkingsovereenkomst. Een samenwerkingsovereenkomst loopt voor vijf jaar. Het ontwerpbesluit laat open op welke manier de samenwerkingsovereenkomst kan worden vernieuwd. Het is onduidelijk 'of' en 'hoe' aansluitend een nieuwe samenwerkingsovereenkomst

kan worden gesloten.

De raad wijst er op dat het duurzaam beheer en de financiering van de onroerenderfgoedlocaties in het portfolio een aanpak en visie op lange termijn veronderstellen, die veel verder gaat dan vijf jaar. Het is onduidelijk hoe hieromtrent de nodige continuïteit zal worden gewaarborgd. De raad vraagt om dit verder te duiden.

12. Bijzondere opdrachten. Het decreet (artikel 6) bepaalt dat de Vlaamse Regering aan een Vlaams Erfgoednetwerk bijzondere opdrachten kan toewijzen. Het ontwerpbesluit (artikel 4) voorziet dat de samenwerkingsovereenkomst ook afspraken kan bevatten over de bijzondere opdrachten die de Vlaamse Regering aan een Vlaams erfgoednetwerk toewijst. Het is de raad onduidelijk wat met deze ‘*bijzondere opdrachten*’ wordt bedoeld.

VI. PORTFOLIO

13. Samenstelling portfolio. De raad wees in zijn advies van 21 juni 2023 op de hoge ambities inzake het portfolio van een Vlaams erfgoednetwerk.⁶ In antwoord op deze bemerking van de SARO werd in de Memorie van Toelichting verduidelijkt: *‘Het decreet biedt inderdaad een zekere vrijheid inzake portfolio-uitbouw, maar het spreekt zich dan ook slechts op generiek niveau uit over de verwachtingen ten aanzien van erfgoednetwerken. Indien nodig kan via het uitvoeringsbesluit en in de samenwerkingsovereenkomsten met specifieke erkende erfgoednetwerken afhankelijk van de voorliggende realiteit in detail worden ingespeeld op verwachtingen ter zake, en kunnen ook de afstemmingen worden geregeld die op dat moment aan de orde zijn’*.

De raad stelt vast dat voorliggend ontwerpbesluit geen verdere bepalingen bevat inzake de verwachte samenstelling van het portfolio en ook niet over de afstemming tussen de diverse portfolio’s. Rapportering inzake de concrete samenstelling van het portfolio en de toelichting over de ontwikkeling, het beheer en de exploitatie van het portfolio is voorzien op het niveau van de individuele samenwerkingsovereenkomst (ontwerpbesluit artikel 3).

Opvallend is dat in artikel 3 van het ontwerpbesluit enkel sprake is van ‘*beschermde Vlaamse erfgoedlocaties*’. De raad vraagt dit verder te verduidelijken aangezien in het decreet (artikel 4) de definitie van een portfolio veel ruimer is opgevat met name: ‘*Vlaamse onroerenderfgoedlocaties, die ontwikkeld zijn of worden tot open erfgoed*’.⁷

14. Uitbreiding portfolio. Het ontwerpbesluit (artikel 3) maakt de uitbreiding van het portfolio afhankelijk van een voorafgaande risico-inschatting in een bij de samenwerkingsovereenkomst in te dienen businessplan.

De raad wijst in dat verband op zijn bemerkingen in het advies van 21 juni 2023 inzake het eigendomsstatuut van het onroerend erfgoed in de portfolio en de afstemming van de portfolio’s van organisaties opgericht met gelijkaardig doel (zoals o.a. Stichting Kempens Landschap en Erfgoedstichting Vlaams-Brabant).

⁶ Memorie van Toelichting: *‘Dat portfolio moet uitgroeien tot een representatieve collectie van locaties, die samen het “Verhaal van Vlaanderen” vertellen, de geschiedenis van Vlaanderen in de meest ruime zin van het woord. (...) Het portfolio moet alle soorten onroerend erfgoed omvatten, waartoe intussen niet alleen monumenten en landschappen behoren, maar ook archeologisch erfgoed. Om het verhaal te kunnen vertellen, is het van belang dat de locaties iconisch zijn’*.

⁷ Daarnaast gaat het hoofdstuk over subsidiëring ervan uit dat een site beschermd moet zijn om aanspraak te kunnen maken op financiële tussenkomst bij het beheer of de verwerving ervan.

VII. FINANCIERING

15. Subsidiëring van een Vlaams Erfgoednetwerk. Het ontwerpbesluit (artikel 5) bepaalt dat in het kader van een samenwerkingsovereenkomst subsidies zijn voorzien voor: 1° personeel en werking; 2° onderzoek, werken of diensten aan de beschermde Vlaamse onroerenderfgoedlocaties in het portfolio en 3° verwerving van bijkomende beschermde Vlaamse onroerenderfgoedlocaties. De Memorie van Toelichting bij het decreet verduidelijkte *‘dat subsidiëren weliswaar een mogelijk gevolg [is] van erkenning, maar dat de mate waarin het effectief kan gebeuren steeds voorwerp zal zijn van een budgettaire afweging’*.

De raad stelt vast dat noch het decreet noch voorliggend ontwerpbesluit verdere modaliteiten vastlegt inzake de subsidies voor een Vlaams erfgoednetwerk. Uit het ontwerpbesluit volgt bovendien dat een erkenning niet automatisch garant zal staan voor een financiële tussenkomst. De subsidiëring zal volledig worden bepaald door wat afgesproken wordt in de individuele samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en het Vlaams erfgoednetwerk. Tevens bepaalt het ontwerpbesluit (artikel 5) dat de Vlaamse Regering (eenzijdig) de afgesproken bedragen kan bijstellen.⁸

De raad wees er reeds eerder in dit advies (par. 11) op dat het duurzaam beheer en de financiering van de onroerenderfgoedlocaties in het portfolio een aanpak en visie op lange termijn veronderstellen. Het is onduidelijk hoe hieromtrent de nodige continuïteit zal worden gewaarborgd. De raad vraagt om dit verder te duiden.

16. Impact op het premiesysteem. Het ontwerpbesluit (artikel 6) bepaalt dat voor de Vlaamse onroerenderfgoedlocaties in het portfolio geen premies, fiscale voordelen, beheersvergoedingen of meerjarenpremieovereenkomsten aangevraagd kunnen worden (cf. artikel 11.1.2, derde en vierde lid en in artikel 11.4.1 van het Onroerenderfgoedbesluit). Voor de percentages van de beheerssubsidies die aan een Vlaams Erfgoednetwerk toegekend kunnen worden, verwijst artikel 9 van het ontwerpbesluit naar de percentages van het reguliere premiesysteem.

De raad kan dit ondersteunen. Het is evenwel onduidelijk in hoeverre de subsidiëring van een Vlaams Erfgoednetwerk eventueel druk zal zetten op het reguliere premiesysteem. Wat betreft de ‘toekomstige financiële pot’ voor de Vlaams Erfgoednetwerken hangt dit onder meer af van de mate waarin de financiering van Herita ongewijzigd zal blijven en in hoeverre bijkomend nog andere Vlaamse Erfgoednetwerken zullen worden erkend. De raad vraagt in die zin dat de financiering van de Vlaamse Erfgoednetwerken geen voorafname wordt op de financiering beschikbaar voor eigenaars van beschermd onroerend erfgoed dat niet door een Vlaams Erfgoednetwerk wordt beheerd, zoals dat van lokale besturen en private eigenaars.

De percentages voorzien in voorliggend ontwerpbesluit zijn identiek aan die van het reguliere premiesysteem. Het is dan ook billijk dat in het ontwerpbesluit wordt bepaald dat de uitsluiting van kosten (bv. BTW) en de randvoorwaarden die per richtlijn werden ingevoerd in het reguliere systeem, ook identiek van toepassing zullen zijn in de samenwerkingsovereenkomst met het Vlaams Erfgoednetwerk.

Ten slotte merkt de raad op dat het ontwerpbesluit geen duidelijkheid verschaft over de verhouding tussen subsidies en eigen inkomsten (cf. SARO-advies 21 juni 2023). Het ontwerpbesluit legt hieromtrent geen concrete voorwaarden vast en de hoogte van het bedrag dat een erkende organisatie zelf zal moeten bijdragen zal worden vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. De Nota aan de Vlaamse Regering stelt: *‘een belangrijk element in*

⁸ Artikel 5 bepaalt onder meer: *‘De Vlaamse Regering kan de bedragen vermeld in het tweede lid, 1° en 2°, gedurende de looptijd van de samenwerkingsovereenkomst bijstellen wegens beleidswijzigingen of besparingsmaatregelen.’*

de overeenkomst betreft de verwachtingen met betrekking tot de eigen inkomsten die de organisatie geacht wordt te genereren. De Vlaamse overheid kan dienaangaande een minimumverwachting expliciteren'. Wat als minimum kan worden beschouwd is niet gedefinieerd in het ontwerpbesluit.