

# HOOFDSTUK 1

## FINANCIERING VAN DE KERKFABRIEKEN

### Aspecten van overheidsfinanciering en subsidiëring

Jan GHYSELS\*, Kris WAUTERS\*\* en Sophie BLEUX\*\*\*

*“Not everything that can be counted counts,  
and not everything that counts can be counted.”*  
Albert Einstein

#### I. INLEIDING

**1. De kerkfabriek** – Het begrip ‘kerkfabriek’ *an sich* wordt decretaal niet gedefinieerd. In het licht van deze bijdrage lijkt het ons nuttig om dit begrip toch te omschrijven. In de literatuur vinden wij onder andere deze definitie terug:

*“Zij zijn openbare instellingen die door Napoleon werden opgericht voor het beheer van de goederen die door de Franse Revolutie waren genationaliseerd en in 1809 terug ter beschikking van de Kerk werden gesteld. Het zijn instellingen die de kerkelijke en burgerlijke overheden op een zeer bijzondere en unieke manier verbinden.”*<sup>1</sup>

De parochiegemeenschappen Haasrode en Blanden vullen deze definitie op hun website aan en stellen:

---

\* Gastprofessor VUB, advocaat-vennoot balie Brussel.

\*\* Docent UCL, gastprofessor ULg, advocaat balie Brussel.

\*\*\* Advocaat balie Brussel.

<sup>1</sup> J. MARTENS, “Revitaliseren, herbestemmen of slopen? Toekomstperspectieven voor kerkgebouwen”, [www.ethesis.net/kerkgebouwen/kerkgebouwen.htm](http://www.ethesis.net/kerkgebouwen/kerkgebouwen.htm), Licentiaatsthesis Faculteit Godgeleerdheid, KU Leuven 2002-2003.

*“Dergelijke instellingen komen voor in België, Italië en bepaalde streken van Frankrijk. Het Latijnse woord fabrica (= constructie) werd in de Romeinse tijd reeds gebruikt voor een “constructie ten behoeve van het algemeen belang”. In combinatie met het woord kerk (fabrica ecclesiae) wordt het al vanaf de 6e eeuw gebruikt om het geheel aan te duiden van de gelden of bezittingen bestemd voor het onderhoud en de verfraaiing van het kerkgebouw en later ook voor het uitoefenen van de eredienst. Niettegenstaande werd zij door de overheid als openbare instelling par (sic) erkend na de Franse Revolutie als gevolg van het Concordaat van 15 juli 1801 tussen de Paus en de Franse regering.”<sup>2</sup>*

**2. De opdracht van een kerkfabriek** – De opdracht van een kerkfabriek is wel decretaal bepaald: *“de kerkfabriek is belast met de zorg voor de materiële voorwaarden die de uitoefening van de eredienst en het behoud van de waardigheid ervan mogelijk maken”*.<sup>3</sup> De oprichting van de kerkfabrieken is doelgebonden. De uitoefening van de eredienst vormt de specifieke bestaansreden voor kerkfabrieken. De verdere decretale detaillering van de opdracht van de kerkfabrieken vloeit hieruit rechtstreeks voort: *“de kerkfabriek is belast met het onderhoud en bewaring van de kerk of de kerken van de parochie en met het beheer van de goederen en de gelden die eigendom zijn van de kerkfabriek of die bestemd zijn voor de uitoefening van de eredienst in de parochie”*.<sup>4</sup>

**3. Eredienst** – Het begrip ‘eredienst’ wordt in het *van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal* gedefinieerd als de *“gezamenlijke, openbare vorm van godsverering”*. Erediensten vormen één van de meest voorkomende wijze waarop een geloofsovertuiging uitgeoefend wordt. Het kerkelijk patrimonium is een noodzakelijke voorwaarde voor de gezamenlijke en openbare godsverering in de rooms-katholieke geloofsgemeenschap. Kerkgebouwen hebben dan ook een intrinsieke religieuze waarde.<sup>5</sup>

Een geloofsovertuiging is een ontastbaar gegeven. Het uitoefenen van een geloofsovertuiging vormt voor een groot aantal burgers nochtans een waardevol aspect van hun levenswijze. Erediensten hebben dan ook een maatschappelijk nut.<sup>6</sup> De wetgever en navolgend de decreetgever hebben de maatschappelijke waarde in de eerste plaats van de rooms-katholieke erediensten en geleidelijk aan van de andere erediensten uitdrukkelijk erkend. Een weerslag kan hiervan onder meer gevonden worden in de overheidsfinanciering en subsidiëring van de kerkfabrieken, de kerkgemeenten, de anglicaanse kerkfabrieken, de Israëlitische gemeenten, de orthodoxe kerkfabrieken en de Islamitische gemeenschap.

<sup>2</sup> Parochiegemeenschap Habla, [www.kerknet.be/microsite/habla/content.php?ID=12849](http://www.kerknet.be/microsite/habla/content.php?ID=12849).

<sup>3</sup> Art. 4, eerste lid decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten, BS 6 september 2004, 65.171 (hierna: Eredienstendecreet).

<sup>4</sup> Art. 4, tweede lid Eredienstendecreet.

<sup>5</sup> Vlaamse Overheid, *Conceptnota “Een toekomst voor de Vlaamse parochiekerk”*, 24 juni 2011, <http://binnenland.vlaanderen.be/erediensten/parochiekerken>, laatst geconsulteerd op 15 september 2014 (hierna: Conceptnota Bourgeois).

<sup>6</sup> M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 414.

**4. Financiering** – De overheidsbetoelaging en subsidiëring vormen een tweesnijdend zwaard. Enerzijds dragen ze bij aan de religieuze noden in de maatschappij. De nood blijkt ook uit de vaststelling dat slechts een beperkt aantal kerkfabrieken in Vlaanderen zelfbedruipend zijn.<sup>7</sup> 80% van de kerkfabrieken ontvangen een gemeentelijke toelage om de tekorten te ondervangen.<sup>8</sup> Het maatschappelijk belang van de overheidsbetoelaging en subsidiëring kan niet ontkend worden. Anderzijds moet worden vastgesteld dat de overheidsbetoelaging en subsidiëring onder druk staan enerzijds door de ongunstige economische situatie die zich ook laat voelen in de lokale besturen en, anderzijds, door de toenemende secularisering.<sup>9</sup> Waar in 1976 nog één derde van de Vlamingen wekelijks naar de kerkdienst gingen, moet nu worden vastgesteld dat heden slechts 250.000 Vlamingen wekelijks naar de kerkdienst gaan. Dit stemt overeen met 5% van de Vlaamse bevolking.<sup>10</sup> Er is een daling van meer dan 25% waar te nemen. Een grondige analyse van de overheidsfinanciering en subsidiëring dringt zich dan ook op.

## II. OVERHEIDSFINANCIERING

**5. Geschiedenis** – De financiële bijstandsrelatie tussen de kerkfabrieken en de overheid is ouder dan de Belgische Staat. Het Keizerlijk decreet van 30 december 1809 op de kerkfabrieken (hierna: Keizerlijk decreet) definieert in artikel 36 de inkomstenstromen van de kerkbesturen waarbij onder meer verwezen wordt naar de door de gemeente bijgelegde som. Tevens omschrijft het Keizerlijk decreet in de artikelen 92 e.v. de gemeentelijke verplichten ten opzichte van de kerkfabrieken.

**6. Heilig principe** – De financiële bijstandsrelatie tussen de kerkfabrieken en de gemeenten is tot op heden quasi onaangetast gebleven. Dit zou enigszins kunnen verbazen omwille van de gewijzigde onderliggende maatschappelijke situatie, meer bepaald de toenemende secularisering.

De decreetgever onderschrijft evenwel het belang van de financiering van de erediensten. Redenen om bepaalde religies financieel te ondersteunen liggen in hun moreel en sociaal nut. Binnen het Belgisch kader werd het algemeen belang van bepaalde religies verwoord als “*de beste garantie voor het behoud van de sociale orde, voor de eerbied voor het gezag, bevordering van de publieke moraliteit en zelf voor het respect voor privé eigendom.*”<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Conceptnota Bourgeois.

<sup>8</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 55.

<sup>9</sup> Omzendbrief BB 2013/01 van 1 maart 2013, Boekhouding besturen van de eredienst, BS 19 april 2013, 5 (hierna: Omzendbrief BB 2013).

<sup>10</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 57.

<sup>11</sup> E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, I, Brussel, Société typographique belge Adolphe Wahler Co, 1844, 588. P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, 128.

Enige nuancering is aangewezen. De goederen van de Belgische kerkfabrieken werden eind 18de eeuw genationaliseerd.<sup>12</sup> Onder gelding van het Concordaat van 26 messidor jaar IX (15 juli 1801) en artikel 75 van de wet van 8 april 1802 betreffende de inrichting van de erediensten werden de gebouwen bestemd voor de erediensten, welke niet verkocht waren tijdens de nationalisering, ter beschikking gesteld van de bisschoppen.<sup>13</sup> De organieke wet bracht evenwel geen duidelijkheid met betrekking tot het eigendomsstatuut van deze onroerende goederen.<sup>14</sup> Het Hof van Cassatie heeft met zijn rechtspraak duidelijkheid gebracht. In een eerste periode werd het eigendomsrecht door het Hof van Cassatie gesitueerd bij de kerkfabrieken.<sup>15</sup> Het Hof van Cassatie heeft in latere arresten geoordeeld dat het eigendomsstatuut van de teruggeschonken gebouwen bestemd voor de eredienst toe komt aan de gemeenten.<sup>16</sup> De eigendom van voormelde onroerende goederen ligt volgens de laatste stand in de rechtspraak van het Hof van Cassatie bij de gemeente. In dit licht is het niet onredelijk dat op de gemeente, ondanks de gewijzigde onderliggende maatschappelijke situatie, een financiële bijstandsplicht rust.<sup>17</sup> Zo beho-

<sup>12</sup> *Parl.St.* VI.R. 1994-95, nr. 637/1, *Voorstel van decreet van 29 november 1994 van de heer L. Standaert te vervollediging van de scheiding van kerk en staat*; A. MAST, J. DUJARDIN en M. VAN DAMME, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 699 en W. SOMERS, J. DUJARDIN, B. HOUBRECHTS en T. LOOSE, *Bestuur van de erediensten*, Brugge, die Keure, 2014, 71-72.

<sup>13</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, 507; A. MAST, J. DUJARDIN en M. VAN DAMME, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 699-700, en W. SOMERS, J. DUJARDIN, B. HOUBRECHTS en T. LOOSE, *Bestuur van de erediensten*, Brugge, die Keure, 2014, 71-72. Zie voor pastorijen: D. LAMBRECHT, "Goederen" in K. MARTENS en F. JUDO (eds.), *Handboek Erediensten – Bestuur en Organisatie*, Gent, Larcier, 2011, (178) 192.

<sup>14</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, 504; J. DUJARDIN, *Bestuur van de erediensten*, Brugge, die Keure, 2007, 66.

<sup>15</sup> Cass. 13 augustus 1838, *Pas.* 1838-40, I, 177 en Cass. 20 juli 1843, *Pas.* 1843, I, 237 Zie eveneens P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, 506; J. DUJARDIN, *Bestuur van de erediensten*, Brugge, die Keure, 2007, 66; A. MAST, J. DUJARDIN en M. VAN DAMME, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 699-700 en W. SOMERS, J. DUJARDIN, B. HOUBRECHTS en T. LOOSE, *Bestuur van de erediensten*, Brugge, die Keure, 2014, 72.

<sup>16</sup> Cass. 11 november 1886, *Pas.* 1886, I, 401, concl. PG MESDACH DE TER KIELE; Cass. 6 november 1940, *Pas.* 1940, I, 279. Zie eveneens P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, 506; J. DUJARDIN, *Bestuur van de erediensten*, Brugge, die Keure, 2007, 66; A. MAST, J. DUJARDIN en M. VAN DAMME, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 700 en W. SOMERS, J. DUJARDIN, B. HOUBRECHTS en T. LOOSE, *Bestuur van de erediensten*, Brugge, die Keure, 2014, 72.

<sup>17</sup> Voor meer informatie over het eigendomsstatuut: J. AERTS, J. JASPERS, J. KLINCKAERT, D. STEVENS en A. VAN DYCK, *Atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen*, Heverlee, CRKC, 2014, 145-147. Samenvatting: uit een recente bevraging bij de kerkfabrieken kwam naar voren dat bijna de helft van de kerken in eigendom zouden zijn van de kerkfabrieken. Een 33 procent van de kerken zouden in eigendom zijn van de gemeenten. Het merendeel van de kerken in eigendom van de gemeenten is gebouwd voor 1801. Een 99-tal kerken zou in gedeelde eigendom zijn tussen de kerkfabrieken en de gemeenten. Voor 45 kerken zou het eigendomsstatuut rusten bij een vzw. Er zou tevens één kerk zijn die in eigendom is van de Vlaamse Gemeenschap.

ren drieëndertig procent van de kerken in Vlaanderen in eigendom toe aan de gemeenten.<sup>18</sup> Het merendeel van deze kerken is gebouwd voor 1801.<sup>19</sup>

**7. Inkomsten** – De inkomstenstromen van de kerkfabrieken zijn veelzijdig. Het Eredienstendecreet lijst in artikel 51 de verschillende opbrengsten en ontvangsten van de kerkfabrieken op.

Kerkfabrieken en kathedrale kerkfabrieken worden geacht zelf inkomsten op te leveren. Dit principe werd vertaald in de structuur van artikel 51 van het Eredienstendecreet voor wat betreft de kerkfabrieken.<sup>20</sup> Voor de kathedrale kerkfabrieken ligt dit principe eveneens vervat in artikel 51 van het Eredienstendecreet. Hoofdstuk III van het Eredienstendecreet is immers op grond van artikel 78 van hetzelfde decreet van toepassing op de kathedrale kerkfabrieken met dien verstande dat de gemeente gelezen dient te worden als de provincie.

**8. Overheidsfinanciering** – De decreetgever is evenwel niet blind geweest voor de precaire financiële situatie van de kerkfabrieken en de kathedrale kerkfabrieken. Het Eredienstendecreet voorziet twee wijzen van overheidsfinanciering ten voordele van de kerkfabrieken. Zo kan een overheid voorzien in subsidiëring: *“subsidies en uitzonderlijke opbrengsten die bestemd zijn voor de zorg voor de materiële voorwaarden voor de uitoefening van de eredienst”*.<sup>21</sup> Daarnaast kunnen een kerkfabriek alsook een kathedrale kerkfabriek een beroep doen op overheids-toelagen in geval van ontoereikende opbrengsten en ontvangsten: *“toelagen van de gemeente of gemeenten in kwestie, bestemd voor de kosten en uitgaven van de kerkfabriek, zoals vermeld in artikel 52, te dekken in geval van ontoereikende opbrengsten en ontvangsten”*.<sup>22</sup>

De optredende overheid verschilt naargelang de begunstigde kerkfabriek en naargelang de financieringswijze. Subsidiëring is de wijze waarop onder meer het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap de kerkfabrieken doelgebonden financiert. De overheidstoelagen gaan daarentegen respectievelijk uit van de gemeente en van de provincie. De overheidstoelagen voor kerkfabrieken zullen ten laste worden genomen door de gemeente of verschillende gemeenten samen.<sup>23</sup>

---

Ten slotte is er een 10 procent van de kerken waarbij de eigendomssituatie niet duidelijk zou zijn. Zie ook Deel II, hoofdstuk 1.

<sup>18</sup> J. AERTS, J. JASPERS, J. KLINCKAERT, D. STEVENS en A. VAN DYCK, *Atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen*, Heverlee, CRKC, 2014, 145.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> De financiële middelen toegewezen door de overheid zijn opgenomen in het derde, respectievelijk het vierde lid van art. 51 van het Eredienstendecreet. Het vijfde en laatste lid van art. 51 van het Eredienstendecreet vormt een *catch-all*-bepaling.

<sup>21</sup> Art. 51, 3° van het Eredienstendecreet.

<sup>22</sup> Art. 51, 4° van het Eredienstendecreet.

<sup>23</sup> Art. 51, 4° en 52/1 van het Eredienstendecreet. Zie tevens: W. SOMERS, J. DUJARDIN, B. HOUBRECHTS en T. LOOSE, *Bestuur van de erediensten*, Brugge, die Keure, 2014, 13-16.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de betoelaging van de kathedrale kerkfabrieken.<sup>24</sup>

Het zijn deze twee inkomstenstromen, met name overheidstoelagen en subsidiëring, die het voorwerp uitmaken van dit hoofdstuk. Voor beide financieringswijzen is er een specifiek rechtskader uitgewerkt. Zij zullen apart worden behandeld.

### III. GEMEENTELIJKE FINANCIERING VAN DE KERKFABRIEKEN

#### A. HUIDIG JURIDISCH KADER

**9. Organieke decreten** – Kerkfabrieken worden opgericht per parochie en zijn openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid.<sup>25</sup> De gemeente neemt een cruciale plaats in bij het financiële beheer van een kerkfabriek. De nadruk ligt op de ondersteuningsfunctie van de gemeente ten voordele van de kerkfabrieken. De rechtsgrond voor de gemeentelijke bijstandsplicht is opgenomen in twee verschillende organieke decreten. Zo bepaalt artikel 151, § 2, tweede lid van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 de verschillende kosten van een gemeente, waaronder de gemeentelijke bijdragen aan de kerkfabrieken en in voorkomend geval de vergoeding voor huisvesting van de bedienaars.<sup>26</sup> Tevens voorziet het Eredienstendecreet in zijn artikelen 51, 4° en 52/1 de gemeentelijke bijstandsplicht van nog een rechtsgrond. Het Eredienstendecreet gaat evenwel nog een stap verder en zet op een gedetailleerde wijze de inhoud en de contouren van de gemeentelijke bijstandsplicht uiteen.

**10. Oude wijn in nieuwe zakken** – De gemeentelijke financiering van de kerkfabrieken is als het ware verheven tot een onaantastbaar principe. Het principe heeft inmiddels wel een ander gedaante aangenomen. De gemeentelijke financieringsplicht werd zowat twee eeuwen gegrondvest op het Keizerlijk decreet van 30 december 1809. Het Keizerlijk decreet van 30 december 1809 vormt heden niet langer de rechtsgrond voor de financieringsplicht.<sup>27</sup> Ingevolge de regionalisering van de bevoegdheid betreffende de kerkfabrieken en de instellingen belast met het beheer van de temporeliën van de erkende erediensten in 2002, heeft de decreetgever een

<sup>24</sup> Art. 78 van het Eredienstendecreet. Zie tevens: W. SOMERS, J. DUJARDIN, B. HOUBRECHTS en T. LOOSE, *Bestuur van de erediensten*, Brugge, die Keure, 2014, 16-17.

<sup>25</sup> Art. 3 Eredienstendecreet.

<sup>26</sup> Art. 151, § 2, tweede lid, 2° en art. 151, § 2, tweede lid, 3° van het Eredienstendecreet. Zie tevens F. JUDO, "Relatie met de gemeentelijke overheid" in K. MARTENS en F. JUDO (eds.), *Handboek Erediensten – Bestuur en Organisatie*, Gent, Larcier, 2011, (124) 143-145.

<sup>27</sup> Art. 275 van het Eredienstendecreet heft bestaande bepalingen op. Wat betreft de rechtsgrond voor overheidsfinanciering werd het Keizerlijk decreet van 30 december 1809 bij aanneming van het Eredienstendecreet in 2004 niet volledig opgeheven. Pas bij decreetwijziging in 2012 werd het Keizerlijk decreet van 30 december 1809 opgeheven als rechtsgrond voor de overheidsfinanciering.

nieuw rechtskader gecreëerd voor de financieringsplicht.<sup>28</sup> Ondanks het persoonsgebonden karakter werd de organieke regeling van kerkfabrieken overgeheveld naar de gewesten. Kerkfabrieken zijn een gewestelijke aangelegenheid omwille van het rechtstreeks verband tussen de kerkfabrieken en de lokale overheden.<sup>29</sup>

De decreetgever heeft zijn nieuwe bevoegdheid in 2004 uitgeoefend en dit middels het Eredienstendecreet dat als basisdecreet worden aangewend ter regeling van het financieel beheer van de kerkfabrieken en de daaruit voortvloeiende overheidsbetoelaging. De overheidsbetoelaging wordt uitdrukkelijk geregeld in het Eredienstendecreet, dit in tegenstelling tot de subsidiëring.

De decreetgever heeft logischerwijze het Keizerlijk decreet als uitgangspunt genomen bij de redactie van het Eredienstendecreet. Hierbij moet worden aangestipt dat op het vlak van de financiering van de kerkfabrieken de voorkeur uitging naar het ontwikkelen van performante beleidsinstrumenten om onder meer als basis te dienen voor een goede relatie tussen de kerkfabrieken en de gemeentelijke overheden.<sup>30</sup> Fundamentele wijzigingen in de financiering van de kerkfabrieken genoten hier niet de voorkeur. Meer zelf, een fundamentele wijziging leek eerder uit de boze, te meer nu de kerken vaak eigendom zijn van de gemeenten en het afschaffen van de financieringsplicht niet tot gevolg zou hebben dat de kostprijs van het onderhoud van de kerken voor de gemeenten verdwijnt.<sup>31</sup> Dit blijkt uit de

<sup>28</sup> Art. 4 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *BS* 3 augustus 2001, 26.636. De kerkfabrieken en de instellingen belast met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten vormen heden een gewestaangelegenheid in de zin van art. 39 van de Grondwet (art. 6, VIII, 6° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9.434). Er is evenwel geen sprake van een absolute regionalisering. De erkenning van de erediensten, en de wedden en pensioenen van de bedienaars der eredienst blijven federale bevoegdheden. Zie tevens: F. AMEZ, “De bevoegdheidsverdeling inzake erediensten” in K. MARTENS en F. JUDO (eds.), *Handboek Erediensten – Bestuur en Organisatie*, Gent, Larcier, 2011, (55) 58-68 en W. SOMERS, J. DUJARDIN, B. HOUBRECHTS en T. LOOSE, *Bestuur van de erediensten*, Brugge, die Keure, 2014, 2.

<sup>29</sup> Verslag namens de Commissie voor de institutionele aangelegenheden (Monfils en Moenst) bij het ontwerp van bijzondere wet houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-709/7 en Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen (H. COVELIERS en J.-P. PONCELET), *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 50-1280/003. Hierbij dient te worden aangestipt dat het Waalse Gewest deze bevoegdheid heeft overgeheveld naar de Duitstalige Gemeenschap: art. 1, 1° van het decreet van het Waalse Gewest van 27 mei 2004 betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van sommige bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake de ondergeschikte besturen, *BS* 16 juni 2004, 44.708 en art. 1, 1° van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 1 juni 2004 betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van sommige bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake de ondergeschikte besturen, *BS* 19 oktober 2004, 72.566. In navolging heeft de Duitstalige Gemeenschap het volgende decreet aangenomen: decreet van 19 mei 2008 betreffende de materiële organisatie en de werking van de erkende erediensten, *BS* 1 september 2009, 45.581.

<sup>30</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, 7.

<sup>31</sup> Zie onder meer: *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, 101-102 (verslag van de hoge raad voor binnenlands bestuur) en Voorzitters werkgroepen ‘bestuurskracht en financiering’, ‘beheer’ en ‘(her)bestemming en ruimtelijke inpassing’ van parochiekerken, *Verslag “Parochiekerken in*

inhoudelijke parallellen tussen het Eredienstendecreet en het Keizerlijk decreet. Een koerswijziging in de financiering van de kerkfabrieken is op het eerste zicht niet door het Eredienstendecreet ingezet. Hiernavolgend zal evenwel blijken dat na een grondige studie van het huidige Eredienstendecreet deze vaststelling niet ongenueanceerd kan worden aangehouden.

**11. Tweeledig kader** – Het Eredienstendecreet voorziet uitdrukkelijk in een betoelagingsplicht ten laste van de gemeenten.<sup>32</sup> Vooreerst refereert het Eredienstendecreet op algemene wijze naar de financieringsplicht van de gemeente: *“toelagen van de gemeente of gemeenten in kwestie, bestemd om de kosten en uitgaven van de kerkfabriek, zoals vermeld in artikel 52, te dekken in geval van ontoereikende opbrengsten en ontvangsten”*.<sup>33</sup>

Bij de decreetwijziging in 2012 werd een nieuwe afdeling ingevoegd in het Eredienstendecreet.<sup>34</sup> De gemeentelijke verplichtingen werden opgenomen in deze afdeling. Hiermee wenste de decreetgever het Keizerlijk decreet in zijn volledigheid op te heffen wat betreft de gemeentelijke verplichtingen.<sup>35</sup> Voor de decreetwijziging in 2012 diende de rechtsonderhorige het Eredienstendecreet samen te lezen met het Keizerlijk decreet, teneinde de exacte draagwijdte van de gemeentelijke plichten te achterhalen.<sup>36</sup>

## B. HET EREDIENSTENDECREET: GEMEENTELIJKE TOELAGEN BIJ ONTOEREIKENDE MIDDELEN VAN DE KERKFABRIEK

### 1. Algemeen

**12. Cascaderegeling** – De decreetgever heeft in artikel 52 van het Eredienstendecreet een opsomming gegeven van de lasten die rusten op een kerkfabriek. Het Eredienstendecreet voorziet in een cascaderegeling ter dekking van deze kosten en uitgaven. In principe dient de kerkfabriek deze kosten en uitgaven zelf te dra-

---

Vlaanderen”, 8 april 2011, [http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Verslag\\_parchiekerken.pfd](http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Verslag_parchiekerken.pfd)., laatst geconsulteerd op 9 november 2014. Deze werkgroepen werden opgericht in navolging van de studiedag juli 2010 met als opdracht het formuleren van beleidsaanbevelingen (*Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 3).

<sup>32</sup> Art. 36, 11° en art. 92 e.v. van het Keizerlijk decreet.

<sup>33</sup> Art. 36, 11° van het Keizerlijk decreet: de in voorkomend geval door de gemeente bijgelegde som. Het artikel betreffende de inkomsten van de kerkbesturen in het Keizerlijk decreet benadrukt door zijn structuur eveneens het subsidiaire karakter van de gemeentelijke betoelaging. In dat opzicht is er geen verschil met het Eredienstendecreet.

<sup>34</sup> Decreet van 6 juli 2012 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten, *BS* 16 augustus 2012 (hierna: *Wijzigingsdecreet 2012*). Meer bepaald art. 28 van voormeld decreet.

<sup>35</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 17.

<sup>36</sup> *Ibid.*



gen. Indien de kerkfabriek deze kosten en uitgaven niet zelf kan dragen, dient de gemeente financiële bijstand te leveren. Dit is niet nieuw. Onder het Keizerlijk decreet gold eenzelfde cascadereregeling.<sup>37</sup> De uitgaven waarvoor een gemeente kan worden aangesproken zijn in het Eredienstendecreet op een ruimere wijze omschreven dan in het Keizerlijk decreet.<sup>38</sup>

**13. Onzelfstandige bepaling** – Bij de aanneming van het Eredienstendecreet in 2004 voorzag de decreetgever uitdrukkelijk dat op een gemeente een financiële betoelagingsplicht rust indien een kerkfabriek onvermogen is om de kosten en uitgaven bepaald in artikel 52 van het Eredienstendecreet te dekken.

De zinsnede in artikel 51, 4° van het Eredienstendecreet *“toelagen van de gemeente of gemeenten in kwestie, bestemd om de kosten en uitgaven van de kerkfabriek, zoals vermeld in artikel 52, te dekken in geval van ontoereikende opbrengsten en ontvangsten”* maakt dat deze samen moet worden gelezen met artikel 52 van het Eredienstendecreet.<sup>39</sup> De gemeentelijke financieringsplicht lijkt niet onvoorwaardelijk te zijn georganiseerd. In het laatstvermelde artikel worden de kosten en uitgaven van de kerkfabrieken opgesomd.

Artikel 52 van het Eredienstendecreet luidt als volgt:

*“De kosten en uitgaven die de kerkfabriek moet dragen, zijn de volgende:*

- 1° de bezoldiging van het personeel dat in dienst is van de kerkfabriek en de hieraan inherente uitgaven;*
- 2° de kosten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de eredienst, onder meer de kosten van de gebouwen en delen van de gebouwen die bestemd zijn voor de uitoefening van de eredienst, alsmede de kosten die inherent zijn aan de organisatie en werking van de eredienst;*
- 3° de grove herstellingen van de tot de eredienst bestemde gebouwen;*
- 4° de terugbetaling van de aflossingen en interesten van de leningen, aangegaan door de kerkfabriek ter verwerving of renovatie van de aan de kerkfabriek toebehorende of teruggeschonken goederen;*
- 5° de bijdrage in de werkingskosten van het centraal kerkbestuur;*
- 6° alle andere uitgaven die verband houden met de aan de kerkfabriek toebehorende of teruggeschonken goederen.”*

<sup>37</sup> Art. 36, 11° *juncto* art. 92, 1° van het Keizerlijk decreet.

<sup>38</sup> Vgl. art. 92, 1° *juncto* art. 37 van het Keizerlijk decreet met art. 51, 4° *juncto* art. 52 van het Eredienstendecreet. Zie tevens *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, 111 (verslag van de hoge raad voor binnenlands bestuur). Het advies van de hoge raad voor binnenlands bestuur had betrekking op de lijst van kosten en uitgaven die een kerkfabriek moet dragen bepaald in art. 51 van het voorontwerp van het Eredienstendecreet. Bij het aannemen van het decreet was deze lijst opgenomen in art. 52 van het Eredienstendecreet en was deze tevens uitgebreid met twee extra posten: ‘de grove herstellingen van de tot de eredienst bestemde gebouwen’ en ‘alle andere uitgaven die verband houden met de aan de kerkfabriek toebehorende of teruggeschonken goederen’. Evenwel kan de kritiek van de hoge raad voor binnenlands bestuur volledig getransponeerd worden naar huidige art. 51, 4° *juncto* art. 52 van het Eredienstendecreet.

<sup>39</sup> Art. 51 van het Eredienstendecreet.

14. **Keizerlijk decreet** – Eenzelfde regeling gold onder het Keizerlijk decreet. De inkomsten van de kerkfabrieken werden gespecificeerd in artikel 36 van het Keizerlijk decreet.<sup>40</sup> De opsomming van de inkomsten werd afgesloten met verwijzing naar “*de in voorkomend geval door de gemeente bijgelegde som*”. Ook hier betrof het geen zelfstandige bepaling gelet op de zinsnede “*in voorkomend geval*”. Om de draagwijdte te kennen van de door de gemeente bijgelegde som moest worden gekeken naar hoofdstuk vier van het Keizerlijk decreet dat de gemeentelijke lasten inzake de erediensten opsomde.

2. *Bezoldiging van het personeel in dienst van de kerkfabriek en de hieraan inherente uitgaven (art. 52, 1° van het Eredienstendecreet)*

15. **Algemeen** – Het Eredienstendecreet vermeldt in artikel 52 als eerste de bezoldiging van het personeel in dienst van de kerkfabriek.<sup>41</sup> Een kerkfabriek staat in voor de bezoldiging van het personeel in dienst van de kerkfabriek en de hieraan gekoppelde kosten. Onder het Keizerlijk decreet komt het ons voor dat deze specifieke kost opgenomen werd onder de kosten noodzakelijk voor de uitoefening van de eredienst: “*de betaling van de wedde (...) andere ten dienste van de kerk staande bedienden*”.<sup>42</sup>

16. **Duidelijkheid** – Door dit als een aparte uitgavenpost op te nemen in het Eredienstendecreet komt dit de duidelijkheid ten goede. Niet ieder personeelslid van een kerkfabriek draagt rechtstreeks bij aan de materiële zorg voor de eredienst. Maar het is niet omdat een personeelslid geen rechtstreekse bijdrage levert aan de materiële zorg voor de eredienst, dat deze niet van belang is voor een kerkfabriek.

Ter illustratie kan worden verwezen naar een gemeente die een grond verpacht. Het verpachten van een grond draagt niet rechtstreeks bij aan het gemeentelijk belang, maar heeft toch belang voor een gemeente. Een kerkfabriek kan de begunstigde zijn van een erfenis waarbij verschillende gebouwde onroerende goederen worden geschonken aan de kerkfabriek. De kerkfabriek zal personeelsleden nodig hebben om deze goederen te verhuren. Het verhuren an sich vormt geen materiële zorg voor de eredienst maar heeft toch belang voor een kerkfabriek.

3. *Kosten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de eredienst (art. 52, 2° van het Eredienstendecreet)*

17. **Catch-all-bepaling** – Een kerkfabriek staat in voor de kosten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de eredienst.<sup>43</sup> Ter illustratie verwijst het Eredienstendecreet naar de kosten van de gebouwen en delen van de gebouwen die

<sup>40</sup> Huidig art. 51 van het Eredienstendecreet.

<sup>41</sup> Art. 52, 1° van het Eredienstendecreet.

<sup>42</sup> Art. 37, § 1, 1° van het Keizerlijk decreet.

<sup>43</sup> Art. 52, 2° van het Eredienstendecreet.

bestemd zijn voor de uitoefening van de eredienst, alsook naar de kosten eigen aan de organisatie en de werking van de eredienst. In tegenstelling tot het Keizerlijk decreet geeft het Eredienstendecreet geen limitatieve opsomming van de kosten die vallen onder de noemer “noodzakelijke kosten voor de uitoefening van de eredienst”.<sup>44</sup> Dit versterkt het *catch-all*-karakter van de bepaling gelet op het takenpakket van een kerkfabriek. Het oprichtingsdoel van een kerkfabriek betreft immers de zorg voor de materiële voorwaarden die de uitoefening van de eredienst mogelijk maken.

**18. Keizerlijk decreet versus Eredienstendecreet** – Onder het Keizerlijk decreet werd deze uitgavenpost niet opgevat als een *catch-all*-bepaling. De kosten die noodzakelijk zijn voor de eredienst werden gespecificeerd en niet geïllustreerd zoals onder het Eredienstendecreet.<sup>45</sup> Het betrof een limitatieve lijst van kosten noodzakelijk voor de eredienst welke een kerkfabriek bij ontoereikende middelen kon overdragen aan een gemeente. Een kerkfabriek had onder het regime van het Keizerlijk decreet niet de vrijheid om zelf te beslissen welke kosten noodzakelijk waren voor de eredienst. Onder het Eredienstendecreet is het mogelijk geworden voor kerkfabrieken om creatief om te springen met deze uitgavenpost. Het is niet ondenkbaar dat een gemeente, bij ontoereikende middelen van een kerkfabriek, onder het huidige regime een verhoging zal waarnemen in de uitgavenposten noodzakelijk voor de eredienst. Een strikte lezing van het Eredienstendecreet maakt dit immers mogelijk.

4. *Grove herstellingen van de voor de eredienst bestemde gebouwen (art. 52, 3° van het Eredienstendecreet)*

**19. Grove herstellingen** – Grove herstellingen aan gebouwen bestemd voor de eredienst vormen een derde uitgavenpost van de kerkfabrieken.<sup>46</sup> Ook hier is het onderscheid met de uitgavenpost ‘kosten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de eredienst’ van twijfelachtige aard. Grove herstellingen kunnen tot op een bepaalde hoogte eveneens vallen onder de ‘noodzakelijke kosten voor de uitoefening van de eredienst’. Dit geldt des te meer nu de decreetgever bij de tweede uitgavenpost ter illustratie verwezen heeft naar de kosten van de gebouwen. Het begrip ‘kosten van gebouwen’ is immers een zeer vaag. Bovendien betreft het in beide uitgavenposten gebouwen bestemd voor de eredienst.

<sup>44</sup> Parl.St. VI.Parl. 2003-04, nr. 2003-2004, 111.

<sup>45</sup> Art. 37, § 1, 1° van het Keizerlijk decreet: “*Het bijdragen tot de voor de eredienst nodige onkosten, namelijk, de paramenten, de gewijde vaten, het linnen, het licht, het brood, de wijn, de wierook, de betaling van de wedde van de onderpastors, de kosters, zangers, orgelisten, klokluiders, kerkpolitie, baljuw en andere ten dienste van de kerk staande bedienden, al naar gelang de plaats, gepast en noodzakelijk is.*” (wij onderlijnen).

<sup>46</sup> Art. 52, 3° van het Eredienstendecreet.

Wat de decreetgever exact bedoelt met ‘grove herstelling’ en meer bepaald waar de grens ligt tussen de gewone of onderhoudsherstellingen en de grove herstellingen wordt niet nader gespecificeerd. Verduidelijking kan mogelijk worden gevonden in de artikelen 605 en 606 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de verplichtingen van de vruchtgebruiker. Als grove herstellingen kunnen worden beschouwd: *“herstellingen van zware muren en gewelven, vernieuwingen van balken en gehele daken en vernieuwingen van dijken van steun- en afsluitingsmuren in hun geheel”*.<sup>47</sup>

**20. Keizerlijk decreet versus Eredienstendecreet** – Onder het Keizerlijk decreet vormden de grove herstellingen aan de gebouwen bestemd voor de eredienst geen last rustende op de kerkfabriek waarvoor een gemeente enkel kon worden aangesproken bij ontoereikende middelen in hoofde van een kerkfabriek.<sup>48</sup> De bijdrageplicht aan grove herstellingen vormde een zelfstandige gemeentelijke verplichting, waarbij de onderliggende financiële toestand van een kerkfabriek geen belang had.<sup>49</sup> Het doet dan ook enigszins verwonderen dat in de parlementaire werken te lezen staat dat artikel 52, 3° van het Eredienstendecreet een herneming is van artikel 92, 3° van het Keizerlijk decreet waarbij grove herstellingen dienen te worden gedragen door de kerkfabriek.<sup>50</sup> Daar waar onder het Keizerlijk decreet een gemeente bijdroeg in geval van grove herstellingen aan de gebouwen bestemd voor de eredienst, ongeacht de financiële middelen van een kerkfabriek, kan een gemeente onder het Eredienstendecreet enkel worden aangesproken ingeval de kerkfabriek over onvoldoende eigen middelen beschikt.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat onder het Keizerlijk decreet de financiële toestand van de kerkfabriek niet irrelevant was voor alle herstellingen, maar enkel voor de grove herstellingen. Dit vloeit onder meer voort uit artikel 94 van het Keizerlijk decreet dat uitdrukkelijk bepaalt dat bij herstellingen van om het even welke aard de raad kan voorstellen aan de gemeente om hierin te voorzien indien de middelen van de kerkfabriek ontoereikend zijn.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> Art. 606 BW.

<sup>48</sup> Grove herstellingen komen niet als dusdanig voor in art. 37 van het Keizerlijk decreet.

<sup>49</sup> Art. 92, 3° van het Keizerlijk decreet: *“bijdragen tot de grove herstellingen van de tot de eredienst bestemde gebouwen”*.

<sup>50</sup> Parl.St. VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, 15.

<sup>51</sup> De Nederlandstalige versie van het Keizerlijk decreet is niet duidelijk opgesteld en is bovendien niet authentiek. Uit de Franstalige versie van het Keizerlijk decreet blijkt duidelijk dat *“van alle aard”* slaat op de herstellingen en niet op de gebouwen (dit in tegenstelling tot de interpretatie van andere auteurs). De Franstalige versie van art. 94 van het Keizerlijk decreet luidt als volgt: *“S’il s’agit de réparations des bâtiments, de quelque nature qu’elles soient, et que la dépense ordinaire arrêtée par le budget ne laisse pas de fonds disponibles, ou n’en laisse pas de suffisants pour ces réparations, le bureau en fera son rapport au conseil, et celui-ci prendra une délibération tendant à ce qu’il y soit pourvu par la commune: cette délibération sera envoyée par le trésorier au préfet.”* Het Franstalige woord voor ‘herstellingen’ is vrouwelijk, is daarentegen het Franstalige woord voor ‘gebouwen’ mannelijk.

**21. Zelfvoorzienend** – Uit een lezing van de artikelen 51, 4° *juncto* 52, 3° van het Eredienstendecreet zou men kunnen afleiden dat onder het huidige regime de kerkfabrieken aangemoedigd worden om zelfvoorzienend te zijn. De kerkfabrieken staan immers zelf in voor de grove herstellingen aan de gebouwen bestemd voor de eredienst. Een beroep op financiële hulp van de gemeente is krachtens artikel 51, 4° van het Eredienstendecreet uitsluitend mogelijk indien de middelen waarover een kerkfabriek beschikt ontoereikend zijn om de grove herstellingen zelf te dragen of gedeeltelijk zelf te dragen. De financiële toestand van de kerkfabrieken vormt op heden een opschortende voorwaarde voor gemeentelijke financiële tussenkomst. Pas wanneer de financiële toestand van de kerkfabrieken het onmogelijk maakt om de grove herstellingen aan de gebouwen van de eredienst uit te voeren, zal de gemeente tussenkomen.

5. *Alle andere uitgaven die verband houden met de aan de kerkfabriek toebehorende of teruggeschonken goederen (art. 52, 6° van het Eredienstendecreet)*

**22. Catch-all-bepaling** – De opsomming van de kosten en uitgaven van een kerkfabriek wordt afgesloten met een tweede mogelijke *catch-all*-bepaling. Op grond van deze bepaling draagt een kerkfabriek “*alle andere uitgaven die verband houden met de aan de kerkfabriek toebehorende of teruggeschonken goederen*”.<sup>52</sup> Deze uitgavenpost was oorspronkelijk niet opgenomen in het ontwerp van het Eredienstendecreet.<sup>53</sup> Pas na het advies van de Raad van State werd deze post in het ontwerpdecreet opgenomen.<sup>54</sup>

Deze uitgavenpost wordt zeer algemeen omschreven en voorziet in geen enkele beperking of specificatie van de goederen die in aanmerking komen.

**23. Goederen** – Vooreerst stellen we vast dat zowel roerende als onroerende goederen vallen onder deze uitgavenpost. Dit blijkt uit het feit dat het Eredienstendecreet spreekt over ‘goederen’ in het algemeen. Bijkomend moet worden vastgesteld dat er geen specificatie is van de goederen en dit in tegenstelling tot de andere uitgavenposten. Er wordt niet gespecificeerd dat het goederen betreft die bestemd zijn voor de eredienst. Aldus kan een kerkfabriek wiens middelen ontoereikend zijn voor de kosten vloeiende uit roerende en onroerende goederen die niet direct bestemd zijn voor de eredienst, een beroep doen op gemeentelijke financiering.

**24. Gebouwen** – Deze uitgavenpost is dus niet beperkt tot goederen welke bestemd zijn voor de eredienst. Voor wat betreft de onroerende goederen en meer

<sup>52</sup> Art. 52, 6° van het Eredienstendecreet.

<sup>53</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, 37-38.

<sup>54</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/10, 68.

specifiek de gebouwen is dit op zijn minst merkwaardig.<sup>55</sup> Bij de andere uitgavenposten die betrekking hebben op gebouwen, specificeert de decreetgever uitdrukkelijk dat deze betrekking hebben op gebouwen bestemd voor de eredienst. Uit de parlementaire voorbereidingswerken blijkt dat de decreetgever onder gebouwen bestemd voor de eredienst zowel kerkgebouwen als pastorieën verstaat. Deze laatste uitgavenpost heeft, voor wat betreft de gebouwen, betrekking op kerkgebouwen en pastorieën maar ook ruimer alle gebouwen toebehorende aan de kerkfabrieken. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan een lokaal ter beschikking gesteld van de Chiro en verpachte gronden.<sup>56</sup>

**25. Terugtrek** – Waar het Eredienstendecreet bij de grove herstellingen aan gebouwen bestemd voor de erediensten een strengere regeling uitwerkt ten opzichte van het Keizerlijk decreet, lijkt er met het opnemen van deze uitgavenpost eerder sprake van een versoepeling ten opzichte van het Keizerlijk decreet. Onder het regime van het Keizerlijk decreet was de financiële bijstandsplicht van de gemeenten wat betreft de gebouwen beperkt tot deze bestemd voor de eredienst. Het Keizerlijk decreet verstaat immers onder het begrip ‘gebouwen’ enkel de kerken en de pastorieën.<sup>57</sup>

#### 6. *Andere kosten (art. 52, 4° en 5° van het Eredienstendecreet)*

**26. Andere** – Een kerkfabriek draagt daarnaast tevens de terugbetalingen van de aflossingen en interesten van de aangegane leningen.<sup>58</sup> Hierbij wordt uitdrukkelijk bepaald dat deze aangegaan zijn door de kerkfabriek ter verwerving of renovatie van zowel de aan hun toebehorende als de aan hen teruggeschonken goederen. Specifiek voor de centrale kerkbesturen, dienen de kerkfabrieken tevens bij te dragen in de werkingskosten.<sup>59</sup>

<sup>55</sup> Hierbij dient te worden opgemerkt dat blijkens het Eredienstendecreet kerkfabrieken wel degelijk over onroerende goederen beschikt die niet bestemd zijn voor de erediensten. Dit blijkt onder meer uit art. 52/1, § 2 waar uitdrukkelijk wordt gesteld dat roerende en onroerende eigendommen van de kerkfabrieken reserves vormen doch dit met uitzondering van de erkende gebouwen van de eredienst.

<sup>56</sup> Voor de verpachte grond kan de kost bestaan uit de belastingen berekend op het kadastraal inkomen en de onroerende voorheffing die een kerkbestuur voor de grond dient te betalen. De huidige versie van art. 52, 6° van het Eredienstendecreet doet minstens uitschijnen dat een gemeente hiervoor instaat indien een kerkbestuur over onvoldoende middelen beschikt om deze zelf te dragen.

<sup>57</sup> *Vr. en Antw. Kamer*, 23 oktober 1995, nr. 0024 (de heer C. EERDEKENS). Uit de Franstalige versie van art. 94 van het Keizerlijk decreet blijkt duidelijk dat de zinsnede ‘van alle aard’ niet slaat op de gebouwen maar op de herstellingen.

<sup>58</sup> Art. 52, 4° van het Eredienstendecreet. Zie tevens art. 25 van het Eredienstendecreet.

<sup>59</sup> Art. 52, 5° van het Eredienstendecreet.

## C. HET EREDIENSTENDECREET: GEMEENTELIJKE VERPLICHTINGEN

### 1. *Het Eredienstendecreet 2004*

**27. Gemeentelijke verplichtingen** – Het Eredienstendecreet 2004 voorzag niet in een concrete en aparte opsomming van de plichten in hoofde van gemeenten ten opzichte van kerkfabrieken, dit in tegenstelling tot het Keizerlijk decreet. De gemeentelijke verplichtingen werden in het Keizerlijk decreet ondergebracht in hoofdstuk 4. Het Keizerlijk decreet voorzag in vier gemeentelijke verplichtingen: bijdragen tot welbepaalde lasten bij onvoldoende inkomsten (1), woonstbezorging van de pastoor of bedienaar (2), bijdrage tot grove herstellingen van de tot de eredienst bestemde gebouwen (3) en bijdragen tot herstellingen van om het even welke aard aan gebouwen bestemd voor de eredienst (4).

Het Eredienstendecreet 2004 voorzag wel in een overgangsregeling waarbij het Keizerlijk decreet opgeheven werd voor wat betreft de aangelegenheden die werden geregeld in het Eredienstendecreet 2004.<sup>60</sup> In memorie van toelichting wordt gesteld dat bepaalde artikelen van het Keizerlijk decreet behouden blijven, waaronder artikel 92, 2°. <sup>61</sup> Het betrof de gemeentelijke verplichting om te voorzien in een pastorie of, bij gebreke aan een pastorie, in een woning voor de pastoor of de bedienaar. Indien er geen mogelijkheid zou bestaan om een pastorie ter beschikking te stellen, noch een woning, diende de gemeente een vergoeding in geld te verstrekken.

**28. Onvoldoende inkomsten** – De gemeentelijke verplichting onder het Keizerlijk decreet om in geval van onvoldoende inkomsten bij te dragen in welbepaalde lasten van een kerkfabriek werd vervangen door een eigen regeling in artikel 51, 4° *juncto* artikel 52 van het Eredienstendecreet 2004. De gemeentelijke verplichting in artikel 92, 1° van het Keizerlijk decreet werd aldus opgeheven door het Eredienstendecreet 2004.<sup>62</sup>

**29. Grove herstellingen** – Het Keizerlijk decreet voorzag tevens in de gemeentelijke verplichting om bij te dragen in grove herstellingen aan de gebouwen bestemd voor de eredienst.<sup>63</sup> Het Eredienstendecreet 2004 herhaalt deze verplichting, waardoor het Keizerlijk decreet op dit punt opgeheven wordt. In de parle-

<sup>60</sup> Art. 275 van het Eredienstendecreet 2004. Art. 92, 2° van het Keizerlijk decreet: “*de pastoor of de bedienaar een pastorie bezorgen, of, bij gebrek aan een pastorie, en woning, of, bij gebrek én aan een pastorie én aan een woning een vergoeding in geld*”.

<sup>61</sup> Parl.St. VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, 21.

<sup>62</sup> Art. 92, 1° van het Keizerlijk decreet: “*bijdragen, bij onvoldoende inkomsten van het kerkbestuur, tot de lasten voorzien bij artikel 37*”.

<sup>63</sup> Art. 92, 3° van het Keizerlijk decreet: “*bijdragen tot de grove herstellingen van de tot de eredienst bestemde gebouwen*”.

mentaire werkzaamheden staat uitdrukkelijk te lezen dat artikel 52, 3° van het Eredienstendecreet 2004 een herneming is van artikel 92, 3° van het Keizerlijk decreet.<sup>64</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat de gemeentelijke verplichting in het Eredienstendecreet 2004 in een enigszins gewijzigde vorm is opgenomen, en dus niet geheel overeenstemt met het Keizerlijk decreet. Onder het Keizerlijk decreet was de gemeentelijke verplichting onvoorwaardelijk georganiseerd, de financiële toestand van de kerkfabriek was irrelevant. Onder het Eredienstendecreet 2004 daarentegen is een gemeente enkel gehouden tot het bijdragen aan de grove herstellingen indien een kerkfabriek hiervoor onvoldoende middelen heeft.

**30. Herstellingen van alle aard** – De gemeentelijke verplichting om bij te dragen, in geval van onvoldoende middelen, in herstellingen van om het even welke aard lijkt in het Eredienstendecreet 2004 te zijn opgenomen in artikel 51, 4° *juncto* artikel 52, 6°. Ook hier dient te worden vastgesteld dat deze gemeentelijke verplichting onder gewijzigde vorm is opgenomen in het Eredienstendecreet 2004.

**31. Procedure** – De overige artikelen van hoofdstuk 4 van het Keizerlijk decreet, met name de artikelen 95 tot en met 103, betreffen geen specifieke gemeentelijke verplichtingen, maar wel procedureregels om deze gemeentelijke verplichtingen in te roepen.

## 2. *Het Eredienstendecreet anno 2014*

a. Decreetwijziging 2012: bevorderen van de rechtszekerheid

**32. Opsomming van de gemeentelijke verplichtingen** – Als gevolg van een decreetwijziging in 2012 is in het huidige Eredienstendecreet een expliciete opsomming van de gemeentelijke verplichtingen opgenomen.<sup>65</sup> Het huidige artikel 275 van het Eredienstendecreet bepaalt dan ook dat het Keizerlijk decreet, met uitzondering van hoofdstuk vijf, opgeheven wordt. Aldus is hoofdstuk vier betreffende de gemeentelijke verplichtingen van het Keizerlijk decreet niet meer van kracht.

**33. Rechtszekerheid** – In de memorie van toelichting bij het Wijzigingsdecreet 2012 leest men dat de gemeentelijke verplichtingen in dit decreet worden opgenomen, teneinde de rechtszekerheid te verhogen.<sup>66</sup> Het is enigszins merkwaardig dat in de memorie van toelichting gesteld wordt dat de gemeentelijke verplichtingen tot 2012 vervat waren in artikel 92 van het Keizerlijk decreet welke nog niet was opgeheven.<sup>67</sup> Dit is niet geheel correct: enkel de gemeentelijke verplichting neer-

<sup>64</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, 15.

<sup>65</sup> Art. 52/1, § 1 van het Eredienstendecreet.

<sup>66</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 7.

<sup>67</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 17.



geschreven in artikel 92, 2° was niet opgenomen in het Eredienstendecreet 2004 – wat betreft de andere gemeentelijke verplichtingen was het Keizerlijk decreet al opgeheven.

Het opnemen van een specifieke bepaling betreffende de gemeentelijke verplichtingen heeft niet enkel tot gevolg dat het Keizerlijk decreet specifiek voor wat betreft deze materie opgeheven wordt, doch ook dat het Eredienstendecreet quasi eenzelfde structuur hanteert als het Keizerlijk decreet.

Het nieuwe artikel 52/1 van het Eredienstendecreet bevat drie paragrafen. De eerste paragraaf bevat de gemeentelijke verplichtingen (*infra* B.2., B.3. en B.4.). In de tweede paragraaf van het artikel wordt een regeling betreffende de reserves van een kerkfabriek uiteengezet (*infra* B.5.). Ten slotte in de derde paragraaf wordt een regeling uitgeschreven voor de parochies die zich uitstrekken over meerdere gemeenten (*infra* B.6.).

#### b. Bijpassen van exploitatietekorten

**34. Exploitatiekosten** – Vooreerst bepaalt artikel 52/1 van het Eredienstendecreet dat de gemeentebesturen de exploitatietekorten van de kerkfabrieken bijpassen. Anders gesteld, een gemeente dient bij te passen enkel indien er tekorten zijn.

Noch het Eredienstendecreet, noch de parlementaire voorbereidingswerken verduidelijken wat onder deze ‘exploitatiekosten’ moet worden begrepen. Een dergelijke formulering van de gemeentelijke verplichting maakt het mogelijk dat kerkfabrieken creatief kunnen omspringen met de exploitatiekosten, alsook dat deze verplichting een ruimere invulling krijgt dan onder het Keizerlijk decreet.

Verduidelijking kan mogelijk worden gevonden in het besluit van de Vlaamse regering van 13 oktober 2006 houdende het algemeen reglement op de boekhouding van de besturen van de erkende erediensten en van de centrale besturen van de erkende erediensten (hierna: het “Boekhoudingsbesluit”).<sup>68</sup> In artikel 1, 11° van voormelde Besluit wordt het begrip ‘exploitatie’ gedefinieerd: “*alle ontvangsten en uitgaven die gewoonlijk ten minste eenmaal per financieel boekjaar voorkomen en die het bestuur van de eredienst regelmatige inkomsten of een regelmatige werking waarborgen, met inbegrip van de periodieke aflossingen van schuld en alle andere ontvangsten en uitgaven die niet als investeringen kunnen worden geclassificeerd*”.

Een aantal kenmerken van exploitatiekosten kunnen uit voorgaande definitie gedistilleerd worden. Zo hebben exploitatiekosten tot doel om kerkfabrieken regelmatige inkomsten te verschaffen of een regelmatige werking te waarborgen. Bovendien kunnen exploitatiekosten aanzien worden als een restcategorie. Het betreft alle uitgaven die niet aangemerkt kunnen worden als investeringen. Ook met deze omschrijving geeft de decreetgever aanzienlijke ruimte aan de kerkfabrieken om onkosten te kwalificeren als exploitatiekosten.

<sup>68</sup> BS 13 november 2006, 60.649.

**35. Keizerlijk decreet versus Eredienstendecreet** – In de memorie van toelichting bij het Wijzigingsdecreet 2012 leest men dat deze verplichting overeenstemt met het oude artikel 92, 1° van het Keizerlijk decreet.<sup>69</sup> Wij volgen hierin niet. Het komt ons voor dat de decreetgever het Keizerlijk decreet heeft willen opheffen, maar dat hij geen rekening heeft gehouden met het sluitend geheel dat artikel 92, 1° van het Keizerlijk decreet vormt met de overige artikelen van datzelfde decreet.

Het Keizerlijk decreet verwijst, wat betreft het bijpassen van bepaalde kosten, uitdrukkelijk naar een limitatieve lijst van kosten die hiervoor in aanmerking kunnen komen. Het toepassingsgebied van artikel 92, 1° van het Keizerlijk decreet wordt expliciet afgebakend door de exploitatiekosten bepaald in artikel 37 van het Keizerlijk decreet.<sup>70</sup> Het Eredienstendecreet voorziet niet in een dergelijke afbakening van deze gemeentelijke verplichting.

Men zou kunnen opmerken dat artikel 37 van het Keizerlijk decreet mogelijk overeenstemt met artikel 52 van het Eredienstendecreet, nu artikel 51,4° van het Eredienstendecreet op quasi identieke wijze is geformuleerd als artikel 92, 1° van het Keizerlijk decreet.<sup>71</sup> Men moet echter vaststellen dat de inhoud van artikel 52 van het Eredienstendecreet ruimer is dan artikel 37 van het Keizerlijk decreet.<sup>72</sup>

c. Bijdragen in de investeringen van de gebouwen van de eredienst

**36. Onvoorwaardelijke bijstandsverplichting** – De decreetgever voorziet in artikel 52/1, eerste lid van het Eredienstendecreet een tweede gemeentelijke verplichting, met name het bijdragen in de investeringen van de gebouwen van de eredienst. Over de financieel precaire situatie van de kerkfabriek, als voorwaarde

<sup>69</sup> Parl.St. VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 17.

<sup>70</sup> Art. 92, 1° van het Keizerlijk decreet: “bijdragen, bij onvoldoende inkomsten van het kerkbestuur, tot de lasten voorzien bij artikel 37”.

<sup>71</sup> Art. 51, 4° van het Eredienstendecreet: “Toelagen van de gemeente of gemeenten in kwestie, bestemd om de kosten en uitgaven van de kerkfabriek, zoals vermeld in artikel 52, te dekken in geval van ontoereikende opbrengsten en ontvangsten”. (wij onderlijnen) vgl. met art. 92, 1° van het Keizerlijk decreet: “bijdragen, bij onvoldoende inkomsten van het kerkbestuur, tot de lasten voorzien bij artikel 37” (wij onderlijnen).

<sup>72</sup> Vgl. art. 37 van het Keizerlijk decreet: “Het bijdragen tot de voor de eredienst nodige onkosten, namelijk, de paramenten, de gewijde vaten, het linnen, het licht, het brood, de wijn, de wierook, de betaling van de wedde van de onderpastoors, de koster, zangers, orgelisten, klokkluiders, kerkpolitie, baljuw en andere ten dienste van de kerk staande bedienden, al naar gelang de plaats, gepast en noodzakelijk is” met art. 52 van het Eredienstendecreet: “De kosten en uitgaven die de kerkfabriek moet dragen, zijn de volgende: 1° de bezoldiging van het personeel dat in dienst is van de kerkfabriek en de hieraan inherente uitgaven; 2° de kosten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de eredienst, onder meer de kosten van de gebouwen en delen van de gebouwen die bestemd zijn voor de uitoefening van de eredienst, alsmede de kosten die inherent zijn aan de organisatie en werking van de eredienst; 3° de grove herstellingen van de tot de eredienst bestemde gebouwen; 4° de terugbetaling van de aflossingen en interesten van de leningen, aangegaan door de kerkfabriek ter verwerving of renovatie van de aan de kerkfabriek toebehorende of teruggeschonken goederen; 5° de bijdrage in de werkingskosten van het centraal kerkbestuur; 6° alle andere uitgaven die verband houden met de aan de kerkfabriek toebehorende of teruggeschonken goederen”.

voor het invoeren van de gemeentelijke plicht, wordt niets gesteld. Een letterlijke lezing van dit artikel doet uitschijnen dat de gemeente steeds kan worden aangesproken voor investeringen in gebouwen bestemd voor de eredienst en dit ongeacht de financiële situatie van de kerkfabriek. Deze zienswijze vindt bevestiging in de eerst vermelde gemeentelijke verplichting in artikel 52/1, eerste alinea van het Eredienstendecreet, waarbij *wel* uitdrukkelijk verwezen wordt naar de ontoereikende middelen van de kerkfabriek.

#### i) INVESTERINGEN

**37. Het begrip ‘investeringen’** – De decreetgever heeft nagelaten te verduidelijken welke investeringen hieronder vallen. De parlementaire voorbereidingswerken bieden ter zake evenmin duidelijkheid.

Het begrip ‘investeringen’ in het normaal taalgebruik is ruimer dan enkel en alleen herstellingen. De vraag is of de decreetgever uitsluitend de grove herstellingen voor ogen had, zoals bepaald in artikel 92, 3° van het Keizerlijk decreet. In de parlementaire voorbereidingswerken staat immers te lezen dat deze uitgavenpost een herneming is van artikel 92, 3° van het Keizerlijk decreet.<sup>73</sup> Uit een analyse van het Eredienstendecreet en de bijhorende parlementaire voorbereidingswerken alsook uit diens uitvoeringsbesluiten blijken zowel argumenten voor een strikte interpretatie van het begrip ‘investeringen’ als grove herstellingen, als argumenten voor een ruimere interpretatie te vinden.

**38. Ruime interpretatie** – Een eerste leidraad kan worden gevonden in de definitie van “investeringen” in het Boekhoudingsbesluit. In artikel 1, 12° van voormelde besluit wordt het begrip ‘investering’ omschreven als: *“alle ontvangsten en uitgaven die betrekking hebben op de omvang, de waarde of de instandhouding van de duurzame middelen van het bestuur van de erediensten, uitgezonderd de normale onderhoudswerkzaamheden. De investeringen omvatten eveneens de voor hetzelfde doel toegestane toelagen en leningen, de beleggingen op meer dan één jaar en de andere investeringsbeleggingen en de vervroegde terugbetaling van de schuld”*.

Investeringen in gebouwen bestemd voor de eredienst zouden volgens de hogervermelde definitie werkzaamheden betreffen die betrekking hebben op de omvang, de waarde en de instandhouding van de gebouwen, met uitzondering van normale onderhoudswerkzaamheden. Deze definitie van investeringen vormt een argument voor een ruime interpretatie van de gemeentelijke verplichting. Grove herstellingen kunnen investeringen in gebouwen inhouden in de mate dat zij betrekking hebben op de waarde of de instandhouding van het gebouw. Hierbij kan worden gedacht aan het hernieuwen van het dak van een kerkgebouw. Doch er zijn andere werkzaamheden die betrekking kunnen hebben op de waarde van de gebouwen die evenwel geen grove herstellingen inhouden.

<sup>73</sup> Parl.St. VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 17.

Hierbij kan worden gedacht aan het schilderen van een gebouw. Het schilderen van een gebouw bestemd voor de eredienst kan moeilijk worden aanzien als een grove herstelling, maar het verhoogt wel de waarde van een gebouw.

**39. Enge interpretatie** – Het belangrijkste argument voor een enge interpretatie blijkt uit de parlementaire voorbereidingswerken. In de memorie van toelichting staat te lezen dat deze uitgavenpost een herneming is van artikel 92, 3° van het Keizerlijk decreet.<sup>74</sup> Daarenboven blijkt uit de memorie van toelichting dat het opnemen van de gemeentelijke verplichtingen voorzien in het Keizerlijk decreet tot doel heeft het Keizerlijk decreet op te heffen en op die manier de rechtszekerheid te verhogen.<sup>75</sup> De parlementaire voorbereidingswerken laten geenszins blijken dat men deze specifieke gemeentelijke verplichting wenste uit te breiden. Meer zelfs, in de parlementaire werkzaamheden staat uitdrukkelijk te lezen dat aan de fundamentele verplichten niet wordt geraakt.<sup>76</sup>

Bevestiging van de visie dat uitsluitend grove herstellingen worden gevisieerd, kan tevens blijken uit de tweede alinea van artikel 52/1, § 1 van het Eredienstendecreet. Hierin wordt gestipuleerd dat de bijdrageplicht van gemeenten in investering niet geldt voor gebouwen die geen eigendom zijn van publieke rechtspersonen. Hierbij kan worden gedacht aan gemeenten, provincies en kerkfabrieken.

Indien het eigendomsrecht bij een derde, niet publieke rechtspersoon ligt, geldt volgens het Eredienstendecreet geen plicht tot bijdrage in de investeringen. In de hypothese dat de decreetgever met investeringen uitsluitend grove herstellingen voor ogen heeft, ligt dit in de lijn van het Burgerlijk Wetboek omwille van twee redenen.

Vooreerst ligt de eigendomsbeperking in de lijn van de artikelen 605 *juncto* 606 en 1720 BW. Deze artikelen bepalen dat de blote eigenaar respectievelijk de verhuurder instaat voor de grove herstellingen en het goed in goede staat van onderhoud dient te leveren. Indien het gebouw bestemd voor de eredienst, geen eigendom is van een publiekrechtelijke rechtspersoon, bijvoorbeeld een vzw, staat deze op basis van het gemeen recht in voor de grove herstellingen. Logischerwijze kan dan ook geen verplichting bestaan in hoofde van de gemeente. Het Eredienstendecreet voorziet in een financieringsbijstand specifiek ten voordele van de kerkfabrieken. Het verplichten van gemeenten om een niet-publiekrechtelijke eigenaar bijstand te verlenen bij grove herstellingen valt niet binnen het werkingsgebied van het Eredienstendecreet.

<sup>74</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 17.

<sup>75</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 7.

<sup>76</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 7. Met uitzondering evenwel van de sanctie voor de hoofdgemeente indien die haar verplichting ten opzichte van bijgemeenten niet nakomt in geval van een gemeenteoverschrijdende geloofsgemeenschap en de beperking van de verplichting tot bijdragen in investering aan gebouwen van de eredienst tot deze in eigendom van een publieke rechtspersoon.

Ten slotte zou het enigszins merkwaardig voorkomen dat een kerkfabriek die een gebouw huurt voor de uitoefening van de eredienst, en hierin huurherstellingen of geringe herstellingen wenst te verrichten die noodzakelijk zouden zijn voor de eredienst, deze kerkfabriek geen beroep zou kunnen doen op gemeentelijke bijdragen en dit op grond van artikel 52/1, § 1, tweede alinea van het Eredienstendecreet. Deze kosten zijn immers noodzakelijk voor de uitoefening van de eredienst zoals bepaald in artikel 52, 2° van het Eredienstendecreet. Bij een ruime interpretatie zou de gemeente, ingeval van ontoereikende middelen in hoofde van een kerkfabriek, niet verplicht kunnen worden om bij te dragen. Dit lijkt niet in lijn te liggen met de doelstelling van de decreetgever.

**40. Oplossing** – De exacte draagwijdte is moeilijk te achterhalen. Er zijn zowel argumenten voor een enge interpretatie, als voor een ruime interpretatie van het begrip ‘investeringen’.

Indien het begrip ‘investeringen’ ruim kan worden geïnterpreteerd en meer omvat dan grove herstellingen, dringt de vaststelling zich op dat de gemeentelijke verplichtingen verruimd worden onder het Eredienstendecreet. Het Keizerlijk decreet bepaalde dat de gemeenten moesten bijdragen aan grove herstellingen aan gebouwen bestemd voor de eredienst zonder verwijzing naar de financiële situatie van de kerkfabrieken als mogelijke opschortende voorwaarde. Voor andere herstellingen van om het even welke aard verwees het Keizerlijk decreet uitdrukkelijk naar de financiële situatie van de kerkfabrieken. Het Eredienstendecreet zou aan de andere kant bepalen dat gemeenten moeten bijdragen aan alle investeringen in gebouwen bestemd voor de eredienst, zonder dat hieraan een opschortende voorwaarde is verbonden van de financiële situatie van de betrokken kerkfabriek.

Indien het begrip ‘investeringen’ daarin tegen eng dient te worden geïnterpreteerd komt het ons voor dat het Eredienstendecreet op dit punt inhoudelijk overeenstemt met het Keizerlijk decreet. In dat geval zou er geen sprake zijn van een verruiming.

De strekking van het begrip ‘investeringen’ zal pas blijken wanneer hierover een geschil zou ontstaan. Hierbij dient evenwel te worden opgemerkt dat een rechter, op basis van het adagium ‘*interpretatio cessat in claris*’, een bepaling enkel kan interpreteren, bijvoorbeeld in het licht van de parlementaire voorbereidingswerken, indien deze onduidelijk is. Het is hier dan ook de vraag of deze bepaling *an sich* onduidelijk is. Het komt ons voor dat de bepaling zoals zij geformuleerd is niet zozeer onduidelijk, maar wel merkwaardig is.

**41. Bevoegde organen van de rechterlijke macht** – Indien de gemeente zou weigeren om bij te dragen in de investeringskosten van een gebouw bestemd voor de eredienst, omdat de kerkfabriek zelf over voldoende middelen zou beschikken om dit te bekostigen, zal de kerkfabriek in eerste instantie de georganiseerde admi-

nistratieve beroepsprocedure dienen te doorlopen. Indien de weigering evenwel wordt bevestigd, zal de kerkfabriek zich moeten wenden tot de organen van de rechterlijke macht. De vraag rijst of de Raad van State, dan wel de gewone hoven en rechtbanken bevoegd zijn.

Een beslissing van een administratieve overheid kan worden aangevochten voor de Raad van State. De bevoegdheid van de Raad is echter beperkt tot het objectieve contentieux.<sup>77</sup> De Raad van State kan geen uitspraak doen in het kader van het subjectief contentieux. Indien een beroep bij de Raad van State als werkelijk en rechtstreeks voorwerp een geschil over subjectieve rechten heeft, is de Raad van State niet bevoegd. Er is onder meer sprake van een geschil met als voorwerp een subjectief recht, wanneer het beroep gericht is op de erkenning van een subjectief recht.<sup>78</sup> Er is onder meer sprake van een subjectief recht indien er een welbepaalde juridische verplichting bestaat in hoofde van een administratieve overheid opgelegd door een regel van objectief recht. Dit is onder meer het geval indien de bevoegdheid van de administratieve overheid ter zake gebonden is.

Het Eredienstendecreet laat uitschijnen dat er sprake is van een subjectief recht in hoofde van de kerkfabrieken op gemeentelijke bijdragen voor investeringen aan gebouwen bestemd voor de eredienst. De gemeente beschikt dan niet over een discretionaire bevoegdheid om te bepalen of zij al dan niet bijdraagt. De bijdrageplicht in investeringen in gebouwen van de eredienst is immers op een dwingende en onvoorwaardelijk wijze bepaald in het Eredienstendecreet. Dit maakt dat er in hoofde van de kerkfabrieken een subjectief recht bestaat op bijstand bij investeringen in gebouwen bestemd voor de eredienst.

Aldus moet worden vastgesteld dat bij weigering van iedere steun door een gemeente en na uitputting van de georganiseerde administratieve beroepsprocedures, niet de Raad van State bevoegd is om van dit geschil kennis te nemen, maar wel de gewone hoven en rechtbank.

Dit is evenwel anders indien het geschil betrekking heeft op de omvang van de bijdrage van de gemeente. Het Eredienstendecreet verplicht een gemeente niet om een welbepaald percentage van de investeringskosten te dragen. De hoegrootheid van de bijdrage behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de gemeente. Er bestaat in hoofde van de kerkfabrieken immers geen subjectief recht op bijvoorbeeld een bijdrage van 70% van de totaalprijs van de investeringen. Bij het toekennen van een investeringsbijdrage dient een gemeente onder meer rekening te houden met het zuinigheidsbeginsel wat een beperkte bijdrage zou kunnen rechtvaardigen. De Raad van State is ons inzien wel bevoegd indien het geschil de hoegrootheid van de bijdrage als voorwerp heeft en de bijdrageplicht *an sich* niet ter discussie staat.

<sup>77</sup> A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1067.

<sup>78</sup> RvS 10 juni 2013, nr. 223.781, BVBA KAP EVOLUTION.

## II) GEBOUWEN BESTEMD VOOR DE EREDIENST

**42. Kerken en pastorijen** – Uit de memorie van toelichting blijkt dat het begrip ‘gebouw van de eredienst’ zowel slaat op de kerkgebouwen als op de pastorijen.<sup>79</sup> Hierbij wordt verduidelijkt dat de woning die ter beschikking zou worden gesteld van de bedienaar hier in principe niet onder valt, tenzij de kerkfabriek eigenaar is van deze woning.<sup>80</sup>

De situatie omschreven in de memorie van toelichting waarbij de woning eigendom is van de kerkfabriek lijkt te slaan op de situatie waarin de gemeente geen pastorij noch een woning kan voorzien en zij een woonstvergoeding betaalt. Nu de financiering van de kerkfabrieken het wezenskenmerk vormt van het systeem neergeschreven in het Eredienstendecreet, is het logisch dat de gemeente verplicht kan worden om bij te dragen.

## III) EIGENDOMSSTATUUT VAN DE GEBOUWEN

**43. Publieke rechtspersoon** – De decreetgever heeft de investeringsplicht van de gemeente niet opengesteld voor alle gebouwen bestemd voor de eredienst, maar enkel voor die gebouwen waarvan de eigenaar een publieke rechtspersoon is.<sup>81</sup> Hierbij verwijst de memorie van toelichting ter illustratie naar de gemeente, de kerkfabrieken en de provincies.<sup>82</sup>

Voor gebouwen waarbij het eigendomsstatuut rust op een derde, niet-publieke rechtspersoon, bestaat er geen verplichting in hoofde van de gemeente.<sup>83</sup> Ter illustratie kan worden verwezen naar de parochiale vzw's.<sup>84</sup> Het staat een gemeente vrij om al dan niet bij te dragen in de investeringen. Wat betreft de gebouwen van de eredienst in handen van een derde niet-publieke rechtspersoon is er geen gebonden bevoegdheid in hoofde van de gemeente. Een gemeentebestuur kan niet verplicht worden om bij te dragen in private eigendommen, wat geenszins onlogisch is. Onder het Keizerlijk decreet werd geen onderscheid gemaakt naargelang het gebouw bestemd voor de eredienst in eigendom toebehoorde aan een publieke rechtspersoon dan wel het een private eigendom betrof. Ten tijde van het Keizerlijk decreet waren de kerken eigendom van een publieke rechtspersoon. Het huidige fenomeen waarbij vzw's eigenaar zijn van bepaalde gebouwen bestemd voor de eredienst was toen nog niet gekend. Dit is geheel logisch, aangezien de wet op de verenigingen zonder winst oogmerk van een latere datum is dan het Keizerlijk

<sup>79</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 17.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Art. 52/1, § 1, tweede lid van het Eredienstendecreet.

<sup>82</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 17.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Uit een recente bevraging van de kerkfabrieken blijkt dat 45 kerken in Vlaanderen in eigendom zijn van een vzw (J. AERTS, J. JASPERS, J. KLINCKAERT, D. STEVENS en A. VAN DYCK, *Atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen*, Heverlee, CRKC, 2014, 145-147.).

decreet. Meer dan één eeuw later zagen de verenigingen zonder winsttoogmerk, welke heden in bepaalde gevallen eigenaar zijn van een gebouw bestemd voor de eredienst, pas het licht.<sup>85</sup>

**44. Gelijkschakeling** – Het voorontwerp en het initiële ontwerp van het Wijzigingsdecreet 2012 voorzagen niet in een voorwaardelijke gelijkschakeling van een gebouw bestemd voor de eredienst in eigendom van een publieke rechtspersoon met een gebouw bestemd voor de eredienst dat niet in eigendom is van een publieke rechtspersoon maar waarop een publieke rechtspersoon een welbepaald beperkt zakelijk recht heeft. Deze gelijkschakeling heeft als gevolg dat indien een gebouw bestemd voor de eredienst in eigendom toebehoort aan een derde niet-publieke rechtspersoon, in welbepaalde gevallen er toch een investeringsplicht in hoofde van de gemeente bestaat. De niet-gebonden bevoegdheid van de gemeente voor gebouwen in eigendom van een niet-publieke rechtspersoon kan worden omgeschakeld naar een gebonden bevoegdheid en dit onder welbepaalde voorwaarden.

De mogelijkheid tot gelijkschakeling werd ingevoerd krachtens een amendement.<sup>86</sup> Het amendement maakte dat het Eredienstendecreet niet vreemd was aan de realiteit. Kerkgebouwen zijn immers niet steeds eigendom van een publieke rechtspersoon. Met het oog op dergelijke situaties waren de amendementindieners van oordeel dat het aangewezen was om de gemeentelijke verplichting in die gevallen te behouden.

Opdat er sprake is van een gelijkschakeling, dient het beperkt zakelijk recht te voldoen aan drie voorwaarden.<sup>87</sup> Deze voorwaarden komen voor als cumulatieve voorwaarden. Indien aan één van de drie voorwaarden niet voldaan is, is er geen gelijkschakeling en behoort het tot de discretionaire bevoegdheid van de gemeenten om al dan niet bij te dragen.

Vooreerst dient het beperkt zakelijk recht aan een kerkfabriek, bestaande bij de inwerkingtreding van het decreet, het genot van het goed te verzekeren gedurende nog minstens 30 jaar (1). Tevens zal de privé-eigenaar van het goed, bij het einde van het beperkt zakelijk recht, een vergoeding verschuldigd zijn aan de kerkfabrieken ten belope van de meerwaarde die op dat tijdstip zal zijn ontstaan als gevolg van aangebrachte verbouwingen of nieuw opgerichte gebouwen (2). Ten slotte kan het desbetreffende beperkt zakelijk recht uitsluitend vervreemd worden of bezwaard worden met een zakelijk recht mits instemming door het gemeentebestuur (3).

Indien het op het gebouw rustend beperkt zakelijk recht cumulatief voldoet aan deze drie voorwaarden ontstaat er in hoofde van de gemeente de verplichting

<sup>85</sup> Wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winsttoogmerk, de internationale verenigingen zonder winsttoogmerk en de stichtingen, BS 1 juli 1921, 0.

<sup>86</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/3, 2.

<sup>87</sup> Art. 52/1, § 1, tweede lid van het Eredienstendecreet.



om bij te dragen in de investeringen. De discretionaire bevoegdheid van de gemeente wordt omgezet naar een gebonden bevoegdheid.

Als slotopmerking kan worden vastgesteld dat de investering waarvoor een gemeente verplicht bijdraagt indien er een gelijkschakeling is, *in se* geen investering is in een private eigendom gezien de eigenaar aan het einde van het beperkt zakelijk recht een vergoeding verschuldigd is aan de kerkfabriek voor de gerealiseerde meerwaarde. De investeringsbijdrage gaat uiteindelijk terug naar de kerkfabriek en blijft niet behouden door de private eigenaar van het goed.

#### IV) EREDIENSTENDECREET: EENDUIDIG OF MEERDUIDIG?

**45. Het grotere geheel** – Het komt ons voor dat de decreetgever in 2012 geen oog had voor het grotere geheel van het Eredienstendecreet. De roep om rechtszekerheid heeft geleid tot een dispaaraat geheel van regels welke precies afbreuk doet aan de rechtszekerheid.

In het Eredienstendecreet zijn de gemeentelijke verplichtingen neergeschreven in verschillende artikelen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan artikel 51, 4° *juncto* artikel 52 en artikel 52/1 van het Eredienstendecreet. Door het opnemen van gemeentelijke verplichtingen in meerdere bepalingen van het Eredienstendecreet heeft de decreetgever ervoor gekozen om de structuur van het Keizerlijk decreet te hanteren, maar hij heeft hierbij geen rekening gehouden met het geheel van het Keizerlijk decreet. Dit komt de rechtszekerheid en de eenduidigheid van het Eredienstendecreet niet ten goede.

**46. Tegenstrijdigheden in het Eredienstendecreet** – Op het vlak van de kosten aan de gebouwen bestemd voor de eredienst is er een tegenstrijdigheid vast te stellen. Zo bepaalt artikel 51, 4° van het Eredienstendecreet dat er een financiële tussenkomst is van de gemeente indien de middelen van een kerkfabriek ontoereikend zijn en dit voor de uitgaven bepaald in artikel 52 van hetzelfde decreet. Onder de uitgaven bepaald in artikel 52 van het Eredienstendecreet vallen onder meer kosten aan gebouwen bestemd voor de eredienst (art. 52, 2°; 52, 3° en 52,6° van het Eredienstendecreet). Herstellingen, kosten en andere uitgaven kunnen vallen onder de ruime interpretatie van het begrip ‘investeringen’ in artikel 52/1, § 1 van het Eredienstendecreet. Zelfs indien men een enge interpretatie voorhoudt van het begrip ‘investeringen’, nl. ‘grove herstellingen’ is er een tegenstrijdigheid in de artikelen van het Eredienstendecreet. Artikel 51, 4° van het Eredienstendecreet bepaalt uitdrukkelijk dat er sprake moet zijn van ontoereikende middelen, terwijl artikel 52/1, § 1 geen financiële voorwaarden koppelt aan de investeringsbijdragen. Dit zou als gevolg kunnen hebben dat de artikelen 51, 4° *juncto* 52 van het Eredienstendecreet in onbruik zullen geraken doordat de financiële voorwaarde niet geldt bij artikel 52/1, § 1 van het Eredienstendecreet. Kerkfabrieken zullen uiteraard eerder een beroep doen op artikel 52/1, § 1 van het Eredienstendecreet.

**47. Oplossing** – Hoe deze artikelen zich concreet tot elkaar verhouden, zal pas blijken wanneer een geschil hieromtrent ontstaat en tot een uitspraak leidt.

Het komt ons voor dat de decreetgever de financiële bijdragenplicht rustende op een gemeente niet heeft willen uitbreiden door een artikel in te voegen dat niet voorziet in een opschortende voorwaarde, nl. ontoereikende middelen in hoofde van een kerkfabriek. De decreetgever had zorgvuldiger kunnen optreden door artikel 52/1 toe te voegen aan artikel 51, 4° van het Eredienstendecreet. Tevens had de decreetgever ervoor kunnen opteren om in artikel 52/1, § 1 van het Eredienstendecreet op algemene wijze een opschortende voorwaarde in te lassen. Huidig artikel 52/1, § 1 van het Eredienstendecreet voorziet uitsluitend in een opschortende voorwaarde voor de exploitatie-uitgaven maar niet voor de investeringsuitgaven.

d. Huisvesting bedienaar

**48. Algemeen** – Het Wijzigingsdecreet 2012 legt een verplichting op aan de gemeenten om te voorzien in de huisvesting van de bedienaar.<sup>88</sup> Het is een overname van de gemeentelijke verplichting zoals neergeschreven in artikel 92, 2° van het Keizerlijk decreet. Het Eredienstendecreet 2004 voorzag niet in een dergelijke verplichting, waardoor het Keizerlijk decreet van kracht bleef tot het Wijzigingsdecreet 2012 deze invoegde.

De huisvestingsregeling van de bedienaar van de eredienst is afhankelijk van de woonplaatskeuze van de bedienaar. Het Eredienstendecreet voorziet in een regeling waarbij de bedienaar verblijft in de parochie. Daarnaast regelt het Eredienstendecreet de situatie waarbij de bedienaar niet verblijft binnen de parochie. Volgens de memorie van toelichting is deze laatste regeling een vertaling van de maatschappelijke evolutie, waardoor geen gelijke alternatieve bepaling kan worden teruggevonden in het Keizerlijk decreet.<sup>89</sup> Het zou een formalisering betreffen van een administratieve praktijk.

**49. Binnen de parochie** – Het Eredienstendecreet voorziet in een cascadereregeling. In de eerste plaats dient de gemeente te voorzien in een pastorie voor de bedienaar. Indien dit evenwel niet mogelijk zou zijn, dient de gemeente een woning ter beschikking te stellen van de bedienaar. Pas indien de gemeente in de onmogelijkheid verkeert om beiden te voorzien, is de gemeente een woonstvergoeding verschuldigd. Dit laatste stemt overeen met artikel 151, § 2, 3° van het Gemeentedecreet.

Een pastorie kan worden omschreven als *“een woning bestemd om de huisvesting te verzekeren van achtereenvolgende pastoors of kerkbedienaars”*.<sup>90</sup> Een

<sup>88</sup> Art. 28 Wijzigingsdecreet 2012; nieuw art. 52/1, § 1, vierde lid van het Eredienstendecreet.

<sup>89</sup> Parl.St. VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 17.

<sup>90</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, 153-154.

gebouw kan slechts aanschouwd worden als een pastorie indien het hiervoor de officiële bestemming heeft gekregen.<sup>91</sup>

Bij gebrek aan een pastorie, stelt de gemeente een woning ter beschikking van de bedienaar. Het Eredienstendecreet geeft geen enkele verduidelijking betreffende aard van de woning, maar het zou moeten gaan om “een ‘deftig huis’, vergelijkbaar met dit ‘der personen van een zelfde sociale status’”.<sup>92</sup> Bovendien is in het verleden gebleken dat de woning zich niet om het even waar mag bevinden: “deze woning moet zich in de buurt van de kerk bevinden, in goede staat zijn, met voldoende comfort en voldoende ruim zijn, zodat de pastoor of de kerkbedienaar ongehinderd zijn opdracht ten volle kan uitoefenen”.<sup>93</sup>

Deze gemeentelijke verplichting geldt voor hoogstens één bedienaar per parochie.<sup>94</sup> Echter men dient zich af te vragen of deze beperking houdbaar is bij een fusie van parochies.

Tevens moet worden opgemerkt dat ook hier de financiële situatie van de kerkfabriek irrelevant is.<sup>95</sup> Het voorzien in een woning ten gunste van een bedienaar door een kerkfabriek ontheft de gemeente niet van haar verplichting. De gemeente zal een woonstvergoeding dienen te betalen.<sup>96</sup> Het betreft immers een persoonlijk recht ten gunste van de bedienaar.<sup>97</sup>

**50. Buiten de parochie** – De decreetgever heeft rekening gehouden met de situatie waarbij de bedienaar niet verblijft in de parochie. Indien de bedienaar niet verblijft in de parochie, zal de gemeente ofwel een ruimte ter beschikking stellen ofwel een secretariatsvergoeding betalen aan de kerkfabrieken.

De ter beschikking gestelde ruimte kan worden aangewend om de gelovigen te kunnen ontvangen, om vergaderingen van de kerkraad te kunnen houden als ook om het archief bij te houden van de kerkfabriek. Deze verplichting geldt eveneens indien de ter beschikking gestelde woning aan de bedienaar door de gemeente, niet geschikt is om deze functies te vervullen.

Tijdens de parlementaire voorbereidingswerken werd terecht opgemerkt dat het Eredienstendecreet nalaat te verduidelijken of de ter beschikking gestelde

<sup>91</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, 154.

<sup>92</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, 155.

<sup>93</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, 155.

<sup>94</sup> Dit is niet nieuw. Zie onder meer: *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 17 en P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, 157.

<sup>95</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, 156-157.

<sup>96</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, 155.

<sup>97</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, 158-159.

ruimte zich binnen dan wel buiten de parochie kan bevinden.<sup>98</sup> De bevoegde minister stelt dat er voor gekozen wordt om hierover geen regeling te voorzien in het Eredienstendecreet, maar om dit over te laten aan de lokale besturen in overleg met de kerkfabrieken.<sup>99</sup> Het is finaal de gemeenteraad die beslist welke ruimte ter beschikking zal worden gesteld, waarbij de mogelijkheid dat deze ruimte zich buiten de parochie bevindt opengelaten wordt door de decreetgever.

e. Reserve van de eredienst

**51. Reserves** – In de tweede paragraaf van artikel 52/1 van het Eredienstendecreet wordt de omvang van de reserves van de kerkfabrieken bepaald. De reserves van een kerkfabriek bestaan uit de roerende en onroerende eigendommen en de financiële beleggingen van een kerkfabriek, met uitzondering van de erkende gebouwen van de eredienst.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de gemeentelijke verplichtingen samen moeten worden gelezen met andere bepalingen in het Eredienstendecreet.<sup>100</sup> Om deze reden zijn in paragraaf 2 van artikel 51/2 nadere bepalingen opgenomen betreffende de reserves van de kerkfabrieken. De reserves van de kerkfabrieken moeten op een dergelijke wijze beheerd worden dat een zo hoog mogelijk jaarlijks rendement mogelijk is.<sup>101</sup> Dit vormt geen vrijbrief voor de kerkbesturen om risicovolle beleggingen aan te gaan. Zo bepaalt paragraaf twee, eerste lid dat financiële beleggingen enkel beleggingsvormen mogen aannemen in euro met een volledige kapitaalsgarantie en enkel mogen worden aangegaan bij erkende instellingen. Deze bepaling was reeds opgenomen in artikel 49 van het Boekhoudingsbesluit. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen ter invulling van het begrip ‘erkende instellingen’. Voormelde wet is inmiddels opgeheven. Voor de invulling van het begrip ‘erkende instellingen’ kan nu verwezen worden naar de wet van 25 april 2014 op het statuut van het toezicht op kredietinstellingen.<sup>102</sup>

**52. Geen plicht tot het aanwenden van reserves** – Wat betreft het vraagstuk omtrent de overheidsfinanciering is voornamelijk het tweede lid van artikel 51/2, § 2 van het Eredienstendecreet van belang. Gemeentebesturen kunnen afspraken maken met de kerkbesturen betreffende de aanwending van de reserves. De gemeente kan echter een kerkfabriek niet verplichten, ondanks de gemeentelijke bijdragenverplichting, om deze reserves aan te wenden voor investeringen in kerkgebouwen.

<sup>98</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/5, 18-19.

<sup>99</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/5, 18-19.

<sup>100</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 17.

<sup>101</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 17.

<sup>102</sup> *BS* 7 mei 2014, 36.794.

Dit heeft als gevolg dat indien een gemeente meent dat de reserves van een kerkfabriek aangewend dienen te worden voor de investeringen in kerkgebouwen, instemming van de desbetreffende kerkfabriek noodzakelijk is. In het Eredienstendecreet is er geen mechanisme ingebouwd dat het voor de gemeente mogelijk maakt om een kerkfabriek te dwingen om de reserves aan te wenden. Indien er geen consensus is en de wil bij de kerkfabriek ontbreekt om de reserves aan te wenden, heeft de gemeente geen stok achter de deur. Het is finaal het kerkfabriek die beslist. Tevens kan een gemeente een kerkfabriek niet verplichten om de opbrengst van haar reserves rechtstreeks aan te wenden voor investeringen.

Deze bepaling is niet aangenomen zonder slag of stoot. Tijdens de parlementaire voorbereidingswerken is er grondig gedebatteerd geweest over het tweede lid. Meer concreet werden drie amendementen ingediend om het tweede lid te schrappen.<sup>103</sup> Diezelfde schrapping werd voorgesteld door de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken gezien er hierdoor geen mechanisme is voor de gemeente om de kerkfabrieken te dwingen de reserves aan te wenden.<sup>104</sup> De indieners van de amendementen zijn van mening dat deze bepaling te absoluut is en dat de gemeente de mogelijkheid moet worden geboden om in uiterste gevallen een kerkfabriek te dwingen de reserves aan te wenden voor de investeringen in kerkgebouwen. Een gemeente is immers verplicht om bijstand te leveren.

Bepaalde leden van de commissie waren daarentegen overtuigd van het nut van deze bepaling, volgens hen waarborgt deze bepaling dat de reserves op lange termijn nuttig beheerd zullen worden.<sup>105</sup> Bovendien zou men niet impulsief kunnen overgegaan tot de verkoop van bepaalde onroerende goederen om zo op korte termijn de kosten te dekken. Indien een kerkfabriek een gebouw verhuurt en hiervoor huurinkomsten ontvangt, is het mogelijk niet nuttig om het gebouw te verkopen met het oog op het aanwenden van deze inkomsten voor investeringen in kerkgebouwen. De verkoopprijs kan mogelijk niet opwegen tegen de huurinkomsten die over een langere periode ontvangen kunnen worden. Indien een gemeente daarentegen de kans zou krijgen om een kerkfabriek te dwingen, is het niet ondenkbaar dat een gemeente een kerkfabriek verplicht om te verkopen en dit met het oog op winst op korte termijn zodat de gemeente niet moet bijpassen. Dergelijke financiële planning lijkt niet aangewezen volgens bepaalde leden.

Beide amendementen zijn verworpen en het advies van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken werd niet gevolgd. Het Eredienstendecreet bepaalt uitdrukkelijk dat een kerkfabriek niet gedwongen kan worden om de reserves aan te wenden voor investeringen in kerkgebouwen.

<sup>103</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/2, 2.

<sup>104</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 61.

<sup>105</sup> *Hand.* VI.Parl. 2011-12, plen. 27 juni 2012, [www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showJournaal-Lijn.action?id=677260&persId=3735](http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showJournaal-Lijn.action?id=677260&persId=3735) (geraadpleegd op 30 oktober 2014).

f. Meerdere gemeenten

**53. Gezamenlijk dragen van de bijstandsplicht** – Indien de parochie zich over meerdere gemeenten uitstrekt, worden de gemeentelijke verplichtingen krachtens artikel 52/1, § 2 van het Eredienstendecreet gedeeld gedragen door de betrokken gemeenten.

De gemeente waar de hoofdkerk van de parochie zich bevindt dient evenwel diligent op te treden. Indien deze gemeente nalaat om de overige gemeente(n) te betrekken bij het overleg bepaald in artikel 33 van het Eredienstendecreet of de overige gemeente(n) niet in kennis stelt van de beslissing van de gemeenteraad over het meerjarenplan en het budget, komen de gemeentelijke verplichtingen uitsluitend ten laste van deze. In de memorie van toelichting wordt dit als een sanctie gedefinieerd.<sup>106</sup>

D. VOORLOPIG BESLUIT

**54. Noodzaak aan uniformiteit** – Bij het opstellen van het Eredienstendecreet en de wijzigingen hieraan werd herhaaldelijk gesteld dat de financiering noodzakelijk is voor de werking van de erediensten.<sup>107</sup> Volgens de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur bestaat er geen enkele twijfel over de noodzakelijkheid van financiële ondersteuning door de overheid.

**55. Keizerlijk decreet versus Eredienstendecreet** – In dit opzicht verschilt het Eredienstendecreet niet van het Keizerlijk decreet. De gemeentelijke financieringsplicht blijft behouden. We stellen echter vast dat de gemeentelijke financieringsplicht krachtens het Eredienstendecreet inhoudelijk niet identiek is aan het Keizerlijk decreet. Zo moet worden vastgesteld dat in bepaalde opzichten het Eredienstendecreet de gemeentelijke financieringsplicht aan banden lijkt te leggen. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het Eredienstendecreet het mogelijk heeft gemaakt voor kerkfabrieken om creatief om te springen met de uitgaven die ten lasten kunnen worden gelegd van de gemeenten bij ontoereikende middelen. Ten slotte blijkt dat het Eredienstendecreet de scope van uitgaven waarvoor kerkfabrieken beroep kunnen doen op de gemeenten bij ontoereikende middelen uitgebreid heeft.

<sup>106</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 14 en 17.

<sup>107</sup> Zie onder meer: *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, 101-102 (verslag van de hoge raad voor binnenlands bestuur) en Voorzitters werkgroepen 'bestuurskracht en financiering', 'beheer' en '(her)bestemming en ruimtelijke inpassing' van parochiekerken, *Verslag "Parochiekerken in Vlaanderen"*, 8 april 2011, [http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Verslag\\_parochiekerken.pfd](http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Verslag_parochiekerken.pfd), laatst geconsulteerd op 9 november 2014. Deze werkgroepen werden opgericht in navolging van de studiedag juli 2010 met als opdracht het formuleren van beleidsaanbevelingen (*Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, 3).

## IV. PROVINCIALE FINANCIERING VAN DE KATHEDRALE KERKFABRIEKEN

**56. Organieke decreten** – De rechtsgrond voor de provinciale bijstandsplicht is opgenomen in twee verschillende organieke decreten. In dat opzicht verschilt de provinciale bijstandsplicht niet van de gemeentelijke bijstandsplicht. Meer specifiek bepaalt artikel 147, § 5 van het Provinciedecreet van 9 december 2005<sup>108</sup> de verschillende kosten van een provincie, waaronder de provinciale bijdragen aan de besturen van de erkende erediensten georganiseerd op provinciaal niveau en aan de bisschopshuizen en bisschoppelijke seminarie.<sup>109</sup> Onder de uitgaven van de provincies vallen eveneens de vergoedingen voor de huisvesting van de bedienaren van de eredienst als geen woning wordt verschaft. Een tweede rechtsgrond van de provinciale bijstandsplicht kan worden gevonden in het Eredienstendecreet.

**57. Kathedrale kerkfabrieken** – Kathedrale kerkfabrieken worden opgericht per bisdom.<sup>110</sup> Net zoals de kerkfabrieken, vormen de kathedrale kerkfabrieken openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid.<sup>111</sup>

De provinciale bijstandsplicht geldt voor wat betreft de rooms-katholieke erediensten enkel voor de kathedrale kerkfabrieken.<sup>112</sup> De provinciale bijstandsplicht strekt tevens ten voordele van de orthodoxe en islamitische erediensten.<sup>113</sup>

**58. Oude wijn in nieuwe zakken** – Het Keizerlijk decreet van 30 december 1809 voorzag reeds in de bijstandsplicht van de provincie ten voordele van de kathedrale kerkfabrieken. Bovendien is de provinciale bijstandsverplichting voor de kathedrale kerkfabrieken, net zoals onder het Keizerlijk decreet, quasi volledig analoog aan de gemeentelijke bijstandsverplichting voor de kerkfabrieken.<sup>114</sup>

**59. Bemeubelen** – De huisvestingsplicht ten voordele van de bisschop in hoofde van een provincie is verstrekkender dan de huisvestingsplicht ten voordele van de bedienaar in hoofde van een gemeente. De huisvestingsplicht ten voordele van de bisschop bevat tevens de verplichting tot bemeubelen van de woonst.<sup>115</sup>

<sup>108</sup> BS 29 december 2005.

<sup>109</sup> Art. 151, § 2, tweede lid, 2° en art. 151, § 2, tweede lid, 3° Provinciedecreet.

<sup>110</sup> Art. 66 van het Eredienstendecreet.

<sup>111</sup> Art. 66, tweede lid van het Eredienstendecreet.

<sup>112</sup> Art. 78 van het Eredienstendecreet.

<sup>113</sup> Art. 229 en 272 van het Eredienstendecreet.

<sup>114</sup> Art. 106 van het Keizerlijk decreet en art. 78 van het Eredienstendecreet.

<sup>115</sup> P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, 157 en W. SOMERS, J. DUJARDIN, B. HOUBRECHTS en T. LOOSE, *Bestuur van de erediensten*, Brugge, die Keure, 2014, 17.

De bespreking van de gemeentelijke financiering van de kerkfabrieken kan voor het overige worden getransponeerd naar de provinciale financiering van de kathedrale kerkfabrieken. De kerkfabriek en de gemeentelijke overheden dienen gelezen te worden als de kathedrale kerkfabriek en de provinciale overheden.

## V. FINANCIERING DOOR HET VLAAMSE GEWEST EN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

### A. ALGEMEEN

**60. Inkomsten** – Overheidsfinanciering ten voordele van de erediensten kan tevens de vorm aannemen van een subsidie of een premie. Wat betreft de gebouwen van de erediensten zijn er twee verschillende stelsels uitgewerkt. Het eerste stelsel betreft de subsidiëring of premieverstreking voor gebouwen bestemd voor de eredienst welke erkend zijn als onroerend erfgoed (V.B). Het tweede stelsel heeft als voorwerp gebouwen bestemd voor de eredienst, doch met uitsluiting van deze die erkend zijn als monument (V.C).

Subsidies vormen een specifiek opgesomde inkomstenstroom in het Eredienstendecreet. Subsidies zijn als inkomstenbron opgenomen in artikel 51, 3° van het Eredienstendecreet.

**61. Verschil met betoelaging** – De betoelaging van gemeenten of provincies verschilt intrinsiek van de subsidiëring of premieverstreking afkomstig van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap.<sup>116</sup> De betoelaging houdt, grotendeels, rekening met de middelen van een kerkfabriek. Gemeentelijke en provinciale toelagen zijn doorgaans subsidiair van aard. Pas wanneer blijkt dat een kerkfabriek over ontoereikende middelen beschikt, kan een beroep worden gedaan op de gemeenten of provincies.<sup>117</sup>

Subsidiëring of premieverstreking door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap staat evenwel los van de financiële situatie van een kerkfabriek. Bovendien wordt de subsidie opgevat als een percentage van de totale kostprijs van het onderhoud en de investeringen in de gebouwen bestemd voor de eredienst. Door het subsidiaire karakter van de betoelaging van de gemeente of de provincie, kan deze niet worden aanzien als een vast percentage maar wordt de hoogte van de tussenkomst bepaald door het ontoereikend karakter van de financiële middelen waarover een kerkfabriek beschikt.

<sup>116</sup> Tevens verstrekken de gemeenten en de provincies premies (*infra*).

<sup>117</sup> Het Eredienstendecreet voorziet daarnaast in gemeentelijke en provinciale verplichtingen ongeacht de financiële situatie van een kerkfabriek of een kathedrale kerkfabriek (*supra*).



## B. SUBSIDIËRING EN PREMIES VOOR GEBOUWEN VAN DE EREDIENST ERKEND ALS ONROEREND ERFGOED

### 1. Algemeen

**71. Religieus erfgoed** – Bepaalde gebouwen bestemd voor de eredienst zijn beschermd als religieus erfgoed. De decreetgever hecht grote waarde aan het Vlaamse onroerend erfgoed: *“Onroerend erfgoed is een betekenisvolle bron van informatie over tijdperken, beschavingen en het dagelijks leven in vroegere tijden. Het is van wezenlijk belang voor de kennis en de beleving van de geschiedenis van Vlaanderen. Verloren en ongedocumenteerde erfgoedwaarden betekenen daarom een onherroepelijk verlies van onschatbare en onvervangbare waarde.”*<sup>118</sup>

Religieus erfgoed kan worden omschreven als *“het geheel van cultuuruitingen, materieel en immaterieel, roerend en onroerend, dat verwijst naar een religieuze, godsdienstige of devotionele context, of ermee in verband staat, zowel in het openbare als het privé-domein. Het gaat om cultuuruitingen die de samenleving de moeite waard vindt om te bewaren en aan de volgende generaties door te geven.”*<sup>119</sup>

Een kerk kan als religieus erfgoed bescherming genieten wegens de erkenning als monument of het liggen in of grenzen aan een beschermd stads- en dorpsgezicht of omwille van het liggen of grenzen aan beschermde landschappen.<sup>120</sup> Kerken kunnen een volledige bescherming als monument genieten, een gedeeltelijke bescherming als monument genieten of geen enkele bescherming als monument genieten.<sup>121</sup>

Ter definiëring van het begrip ‘monument’ wordt teruggegrepen naar de definitie in de Conventie van Granada in 1985: *“een onroerend goed, werk van de mens of van de natuur of van beide samen, dat van algemeen belang is omwille van zijn artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde, met inbegrip van cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken, inzonderheid de bijhorende uitrusting en de decoratieve elementen.”*<sup>122</sup>

<sup>118</sup> Parl.St. VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 3.

<sup>119</sup> J. AERTS, J. JASPERS, J. KLINCKAERT, D. STEVENS en A. VAN DYCK, *Atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen*, Heverlee, CRKC, 2014, 23.

<sup>120</sup> Een beschermd goed wordt in het Onroerenderfgoeddecreet gedefinieerd in art. 2.1., 15°: *“een beschermde archeologische site, een beschermd monument, een beschermd cultuurhistorisch landschap of een beschermd stads- of dorpsgezicht”*. Het Onroerenderfgoeddecreet geeft tevens in art. 2.1, 39° een decretale definitie van het begrip ‘onroerend erfgoed’: *“het geheel van archeologische sites, monumenten, cultuurhistorische landschappen en stads- en dorpsgezichten”*. Zie tevens J. AERTS, J. JASPERS, J. KLINCKAERT, D. STEVENS en A. VAN DYCK, *Atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen*, Heverlee, CRKC, 2014, 148-151.

<sup>121</sup> J. AERTS, J. JASPERS, J. KLINCKAERT, D. STEVENS en A. VAN DYCK, *Atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen*, Heverlee, CRKC, 2014, 148.

<sup>122</sup> J. AERTS, J. JASPERS, J. KLINCKAERT, D. STEVENS en A. VAN DYCK, *Atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen*, Heverlee, CRKC, 2014, 22.

Stads- en dorpsgezichten worden decretaal gedefinieerd als: “een geheel van een of meer monumenten en/of onroerende goederen met omgevende bestanddelen zoals beplanting, omheiningen, waterlopen, bruggen, straten en pleinen, van algemeen belang wegens de erfgoedwaarde”.<sup>123</sup>

**72. Cijfers** – In totaal zou 38 procent van de kerken volledige bescherming genieten als monument.<sup>124</sup> Een 15 procent van de kerken zou een gedeeltelijke bescherming als monument genieten.<sup>125</sup> Ten slotte is 47 procent van de kerken niet beschermd als monument.<sup>126</sup> Als voorbeeld van een niet beschermde kerk kan worden verwezen naar de Sint-Gaugericuskerk van Pamel gelegen in Roosdaal.<sup>127</sup>

Naast de bescherming als monument zouden er 285 kerken liggen in of grenzen aan stads- en dorpsgezichten en zouden er 72 kerken liggen in of grenzen aan een beschermd landschap.<sup>128</sup> De basiliek van de Onze-Lieve-Vrouw in Scherpenheuvel is een kerk gelegen in een beschermd landschap.<sup>129</sup>

Hierbij dient te worden opgemerkt dat een kerk zowel bescherming kan genieten als monument als bescherming kan genieten omwille van de ligging in een stads-en dorpsgezicht. Ter illustratie kan worden verwezen naar de Sint-Catherinakerk in Sinaai gelegen in Sint-Niklaas.<sup>130</sup>

## 2. Wetgevend kader

**73. Toekomstig wetgevend kader** – Het duurzaam behoud en beheer van het Vlaamse onroerend erfgoed staan centraal. De decreetgever is er zich van bewust dat een financieel stimuleringsbeleid noodzakelijk is voor het behoud en beheer van het onroerend erfgoed.<sup>131</sup>

<sup>123</sup> Art. 2.1., 45° van het Onroerenderfgoeddecreet. Onder het Beschermingsdecreet had het begrip ‘stads- en dorpsgezicht’ vanaf 1995 twee betekenissen. Met het Onroerenderfgoeddecreet wordt afgestapt van de dubbele omschrijving (*Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 21-22).

<sup>124</sup> J. AERTS, J. JASPERS, J. KLINCKAERT, D. STEVENS en A. VAN DYCK, *Atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen*, Heverlee, CRKC, 2014, 148. Volgens de atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen zou het merendeel van deze kerken terug te vinden zijn in Oost-Vlaanderen. Bovendien zouden de kerken met een gedeeltelijk of volledig beschermingsstatuut voornamelijk voorkomen op het platteland.

<sup>125</sup> J. AERTS, J. JASPERS, J. KLINCKAERT, D. STEVENS en A. VAN DYCK, *Atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen*, Heverlee, CRKC, 2014, 148.

<sup>126</sup> J. AERTS, J. JASPERS, J. KLINCKAERT, D. STEVENS en A. VAN DYCK, *Atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen*, Heverlee, CRKC, 2014, 148.

<sup>127</sup> J. AERTS, J. JASPERS, J. KLINCKAERT, D. STEVENS en A. VAN DYCK, *Atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen*, Heverlee, CRKC, 2014, 151.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> J. AERTS, J. JASPERS, J. KLINCKAERT, D. STEVENS en A. VAN DYCK, *Atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen*, Heverlee, CRKC, 2014, 152.

<sup>130</sup> J. AERTS, J. JASPERS, J. KLINCKAERT, D. STEVENS en A. VAN DYCK, *Atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen*, Heverlee, CRKC, 2014, 148.

<sup>131</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 10.

De decreetgever heeft zijn beleid betreffende het Vlaamse onroerend erfgoed geharmoniseerd in één enkel decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (hierna: “Onroerenderfgoeddecreet”).<sup>132</sup> Het Onroerenderfgoeddecreet is van vrij recente datum en tracht de versnipperde regelgeving betreffende het onroerend erfgoed te harmoniseren.<sup>133</sup> Op 27 oktober 2014 verscheen het besluit van 16 mei 2014 van de Vlaamse regering betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 in het *Belgisch Staatsblad*.<sup>134</sup> Dit besluit treedt op 1 januari 2015 in werking. De financiering van de onroerenderfgoedzorg is neergeschreven in hoofdstuk 10 van het Onroerenderfgoeddecreet. Het systeem van de subsidiëring is geregeld in artikel 10.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet. Voormeld artikel treedt in werking op 1 januari 2015. De premiesysteem is uitgewerkt in de artikelen 10.2.1 en 10.2.2. van het Onroerenderfgoeddecreet. Beide voormelde artikelen treden, met uitzondering van artikel 10.2.1, 6° en 7°, eveneens in werking op 1 januari 2015.

**74. Huidig wetgevend kader** – Bij publicatie van deze tekst wordt het wetgevend kader, wat betreft het financieel stimuleringsbeleid, gevormd door de artikelen 11, § 8 en 11, § 9 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten.<sup>135</sup> Meer specifiek vormt artikel 11, § 8 de decretale grondslag voor een restauratiepremie en artikel 11, § 9 de decretale grondslag voor een onderhoudspremie.

De Vlaamse regering heeft uitvoering gegeven aan artikel 11, § 8 van het Beschermingsdecreet met een besluit van 14 december 2001 houdende vaststelling van het premiestelsel voor restauratiewerkzaamheden aan beschermde monumenten.<sup>136</sup> Voormeld uitvoeringsbesluit wordt opgeheven bij de inwerking-treding van het Onroerenderfgoeddecreet (1 januari 2015).<sup>137</sup> Tevens heeft de

<sup>132</sup> BS 17 oktober 2013, 74.104.

<sup>133</sup> Het wetgevend kader inzake het Vlaamse onroerend erfgoed werd vóór de aanneming van het Onroerenderfgoeddecreet vormgegeven door één wet en drie afzonderlijke decreten: wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen (BS 5 september 1931), het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en landschappen (BS 22 april 1976), het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium (BS 15 september 1993) en het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg (BS 21 mei 1996).

<sup>134</sup> Het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, BS 27 oktober 2014, 82.555 (hierna: “Onroerenderfgoedbesluit”).

<sup>135</sup> BS 22 april 1976, 5.096 (hierna: “Beschermingsdecreet”). Hierbij dient te worden opgemerkt dat bepaalde gebouwen bestemd voor de eredienst liggen in of grenzen aan een beschermd landschap. De landschapszorg wordt geregeld door het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, BS 21 mei 1996, 12.887. Voormeld decreet wordt eveneens opgeheven op 1 januari 2015. Deze materie wordt eveneens geregeld in het Onroerenderfgoeddecreet.

<sup>136</sup> BS 19 januari 2002, 1.814. (hierna: “Restauratiepremiebesluit”) Hierbij dient te worden opgemerkt dat het toepassingsgebied beperkt is tot monumenten.

<sup>137</sup> Art. 13.2.1., 8° van het Onroerenderfgoedbesluit.

bevoegde minister een omzendbrief uitgevaardigd op 3 juni 2011 specifiek voor een restauratiepremie betreffende beveiligingswerken.

Middels een besluit van 14 juli 2004 tot het vaststellen van een onderhoudspremie voor beschermde monumenten en stads- en dorpsgezichten heeft de Vlaamse regering tevens uitvoering gegeven aan artikel 11, § 9 van het Beschermingsdecreet.<sup>138</sup> Voormeld uitvoeringsbesluit wordt eveneens opgeheven bij de inwerkingtreding van het Onroerendergoeddecreet (1 januari 2015).<sup>139</sup>

### 3. *Huidig systeem: tot 1 januari 2015*<sup>140</sup>

#### a. Restauratiepremie

**75. Restauratie** – Het Beschermingsdecreet voorziet uitdrukkelijk in een bijdrageplicht in hoofde van het Vlaamse Gewest en de betrokken gemeente om bij te dragen in de kosten van de instandhoudingswerken of herstelwerkzaamheden.<sup>141</sup> De decreetgever specificeert hierbij dat de werken essentieel dienen te zijn om de artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde van een beschermde kerk te behouden.

De restauratiewerkzaamheden aan monumenten waarvoor een restauratiepremie kan worden verkregen, zijn opgesomd in het Restauratiepremiebesluit.<sup>142</sup>

**76. Lokale besturen** – Het Restauratiepremiebesluit regelt uitdrukkelijk het premiestelsel van toepassing op de restauratiewerkzaamheden aan beschermde kerken bestemd voor een erkende eredienst, seminaries en pastorieën die toebehoren aan lokale besturen.<sup>143</sup> Hierbij wordt nadrukkelijk voorzien in een verdeelsleutel voor de kosten van de restauratiewerkzaamheden. Dient te worden opgemerkt dat het Restauratiepremiebesluit provincies niet beschouwt als een lokaal bestuur maar als een regionaal bestuur.

Meer specifiek wordt zestig procent van de kosten ten laste gelegd van het Vlaamse Gewest.<sup>144</sup> De provincies dienen in te staan voor twintig procent van de kosten.<sup>145</sup> De gemeenten en de andere lokale besturen (lees: kerkfabrieken<sup>146</sup>) dienen elk tien procent van de kosten te dragen.<sup>147</sup>

<sup>138</sup> BS 29 december 2004, 86.561 (hierna: “Onderhoudspremiebesluit”).

<sup>139</sup> Art. 13.2.1., 13° van het Onroerendergoedbesluit.

<sup>140</sup> Bij publicatie van dit boek.

<sup>141</sup> Art. 11, § 8 van het Beschermingsdecreet.

<sup>142</sup> Art. 5 van het Restauratiepremiebesluit.

<sup>143</sup> Art. 20, § 2 van het Restauratiepremiebesluit. Het beschermd gebouw bestemd voor de eredienst kan zowel toebehoren aan een gemeente als aan een provincie of een kerkfabriek. Wat dient te worden verstaan onder ‘lokale besturen’, wordt bepaald in art. van 1, 7° van het Restauratiepremiebesluit.

<sup>144</sup> Art. 20, § 2, 1° van het Restauratiepremiebesluit.

<sup>145</sup> Art. 20, § 2, 2° van het Restauratiepremiebesluit.

<sup>146</sup> Art. 1, 7° van het Restauratiepremiebesluit.

<sup>147</sup> Art. 20, § 2, 3° en 4° van het Restauratiepremiebesluit.

**77. Regionale besturen** – Tevens voorziet het Restauratiepremiebesluit in een verdeelsleutel voor de kosten van restauratiewerkzaamheden aan gebouwen bestemd voor de eredienst, seminaries of pastorieën toebehorende aan een regionaal bestuur. De kosten worden voor zestig procent gedragen door het Vlaamse Gewest.<sup>148</sup> De provincies dragen vervolgens dertig procent van de kosten.<sup>149</sup> Ten slotte dragen de andere regionale besturen tien procent van de kosten.<sup>150</sup> Het begrip ‘andere regionale besturen’ slaat op de bisschoppelijke seminaries en de kathedrale kerkfabrieken.<sup>151</sup>

#### b. Onderhoudspremie

**78. Onderhoud** – Het Beschermingsdecreet bepaalt in artikel 11, § 9 dat, binnen de kredieten die hiervoor op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap zijn uitgetrokken, voor bewezen noodzakelijke onderhoudswerken een financiële bijdrage kan worden verleend. De ontvanger van deze financiële bijdrage is ofwel de eigenaar, ofwel de houder van een zakelijk recht, ofwel huurder indien hij of zij de opdrachtgever zijn en de kosten hiervan draagt.

Daarnaast wordt op limitatieve wijze bepaald welke werkzaamheden beschouwd kunnen worden als onderhoudswerken. Het Onderhoudspremiebesluit geeft een gedetailleerdere opsommingen van de werkzaamheden die als onderhoudswerken voor een premie in aanmerking kunnen komen.<sup>152</sup>

**79. Premie** – Voor de berekening van de onderhoudspremie wordt de aanvaarde kostenraming van de werkzaamheden als aanvangspunt genomen.<sup>153</sup> Hierbij voorziet het Onderhoudspremiebesluit in een drempelbedrag en een plafondbedrag voor de aanvaarde kostenraming. De aanvaarde kostenraming moet minstens 1000 EUR bedragen en is begrensd tot 30.000 EUR als maximum.<sup>154</sup> Hierbij wordt niet bepaald of deze bedragen inclusief dan wel exclusief btw zijn.

Het Onderhoudspremiebesluit voorziet in twee regimes. Indien de premienemer een natuurlijke persoon of een privaatrechtelijke rechtspersoon is, bedraagt de onderhoudspremie veertig procent van de kostenraming.<sup>155</sup> Indien de premienemer een natuurlijke persoon, een privaatrechtelijke rechtspersoon, een lokaal of regionaal bestuur<sup>156</sup> of een autonoom provincie- of gemeentebedrijf met rechtspersoonlijkheid is, kan onder bepaalde voorwaarden een onderhoudspre-

<sup>148</sup> Art. 21, § 2, 1° van het Restauratiepremiebesluit.

<sup>149</sup> Art. 20, § 2, 2° van het Restauratiepremiebesluit.

<sup>150</sup> Art. 20, § 2, 3° van het Restauratiepremiebesluit.

<sup>151</sup> Art. 1, 6° van het Restauratiepremiebesluit.

<sup>152</sup> Art. 3 van het Onderhoudspremiebesluit.

<sup>153</sup> Art. 7, eerste lid van het Onderhoudspremiebesluit.

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> Art. 7, vierde lid van het Onderhoudspremiebesluit.

<sup>156</sup> Een kerkfabriek valt onder de lokale besturen en een kathedrale kerkfabriek valt onder de regionale besturen (art. 1, 10° en 11° van het Onderhoudspremiebesluit).

mie worden toegekend ten belope van zestig procent van de kostenraming.<sup>157</sup> Deze voorwaarden hebben betrekking op het beschermde goed.<sup>158</sup>

#### 4. Toekomstig systeem: het Onroerendergoeddecreet

##### a. Algemeen

**80. Financieringswijzen** – Het Onroerendergoeddecreet voorziet in twee wijzen van financiering: subsidiëring en premieverstreking.

Beide instrumenten hebben een verschillende doelstelling: *“Beide zijn financiële bijdragen vanwege de Vlaamse Overheid waarbij de subsidies eerder het stimuleren van de uitvoering van het onroerendergoedbeleid tot doel hebben, terwijl de premies gericht zijn op werkzaamheden die tot doel hebben onroerendergoedwaarden te ondersteunen of te herstellen.”*<sup>159</sup>

Een subsidie wordt verleend op basis van een formeel engagement<sup>160</sup>, het is *“een ondersteuningsmaatregel voor wie een formeel engagement aangaat initiatief te nemen met betrekking tot onroerendergoed”*.<sup>161</sup>

Het verstrekken van een premie is ingegeven door de zorg om het behoud van het onroerend erfgoed.<sup>162</sup> In de parlementaire voorbereidingswerken wordt de finaliteit van het premiestelsel omschreven als het vermijden van grote restauratiekosten door de klemtoon te leggen op regulier onderhoud en beheer.<sup>163</sup>

**81. Het recht op een premie: subjectief of objectief?** – Het Onroerendergoeddecreet bepaalt uitdrukkelijk voor beide financieringsstelsels dat een tegemoetkoming enkel mogelijk is *“binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten”*. Ook in het Onroerendergoedbesluit wordt het verlenen van een subsidie of een premie afhankelijk gemaakt van de beschikbare kredieten van de Vlaamse Gemeenschap. Dit maakt dat het passen van een premie of subsidie binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten een bijkomende voorwaarde vormt voor het toekennen van een premie of subsidie.

In het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State staat hierover het volgende te lezen: *“Uit de woorden “binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten” in de artike-*

<sup>157</sup> Art. 7, vijfde lid van het Onderhoudspremiebesluit.

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> L. VANDENHENDE, “Het Onroerendergoeddecreet: de bescherming van onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest herschikt”, *TROS* 2014, (41) 62.

<sup>160</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 74.

<sup>161</sup> W. DE COCK, “Wat brengt het nieuwe Onroerendergoeddecreet?”, *TOO* 2014, (82) 93.

<sup>162</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 75 en W. DE COCK, “Wat brengt het nieuwe Onroerendergoeddecreet?”, *TOO* 2014, (82) 94.

<sup>163</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 75 en W. DE COCK, “Wat brengt het nieuwe Onroerendergoeddecreet?”, *TOO* 2014, (82) 94.

len 1<sup>o</sup>.1.1, eerste lid, inleidende zin, en 10.2.1, eerste lid, inleidende zin, van het ontwerp blijkt dat bij de artikelen 10.1.1 en 10.2.1 van het ontwerp aan de betrokken personen geen subjectief recht op een tegemoetkoming wordt verleend”.<sup>164</sup> De afdeling Wetgeving van de Raad van State leidt uit voormelde inleidingszin af dat er geen sprake is van een subjectief recht in hoofde van een premienemer of een aanvrager van een subsidie. Indien het niet zou gaan over een subjectief recht zou de Raad van State bevoegd zijn voor geschillen betreffende het toekennen van een subsidie of premie.

Wij stellen ons evenwel vragen bij het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Men dient zich de vraag te stellen of de bijkomende voorwaarde ‘passen binnen de begroting van de Vlaamse Gemeenschap’ ertoe leidt dat een discretionaire bevoegdheid ontstaat in hoofde van de premieverstrekken- of subsidiërende overheid. Anders gesteld, verliest de premie of de subsidie zijn ‘subjectiefrechtelijk’ karakter door de bijkomende voorwaarde?

De Raad van State heeft in het verleden herhaaldelijk uitspraak gedaan in het kader van een premieverstreking of subsidiëring, waarbij het ingestelde beroep werd afgewezen omwille van de onbevoegdheid om een dergelijk geschil te beslechten. In een arrest van 5 december 2011 omschreef de Raad van State een vordering op grond van een subjectief recht als volgt: *“Het bestaan van een geschil over een subjectief recht met betrekking tot handelingen van de overheid veronderstelt dat de eiser zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht aan het bestuur oplegt. Opdat een partij zich ten aanzien van de bestuurlijke overheid op een dergelijk recht zou kunnen beroepen, dient de bevoegdheid van die overheid gebonden te zijn of dient de overheid reeds het bestaan van een recht vastgesteld te hebben. De bevoegdheid van de Raad van State hangt aldus af van de vraag of wat bestreden wordt een constitutieve beslissing is waarbij de overheid gebruik heeft gemaakt van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid, dan wel een beslissing waarbij de overheid vaststelt dat de betrokkene voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden waardoor de betrokkene zich kan beroepen op een welbepaald recht.”*<sup>165</sup>

Het lijkt ons niet zo te zijn dat door de bijkomende voorwaarde ‘passen binnen de kredieten van de Vlaamse Gemeenschap’ de subsidiërende overheid bij de toekenning van een premie of een subsidie over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt. Het toekennen van een premie of een subsidie zal dus afhangen van de beschikbare kredieten. Het is daar dat volgens het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State de discretionaire bevoegdheid zich situeert. De beschikbare kredieten zullen evenwel vastgelegd zijn in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Indien bij de aanvraag er voldoende beschikbare kredieten zijn in hoofde van de Vlaamse Gemeenschap en de aanvraag voldoet aan de overige opgelegde voorwaarden, beschikt de subsidiërende overheid niet

<sup>164</sup> Adv.RvS 50.981/3 bij het decreet betreffende het onroerend erfgoed, BS 17 oktober 2013, 74.104.

<sup>165</sup> RvS 5 december 2011, nr. 216.682, CVBA BEAU VENT.

meer over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid. De aanvraag voldoet dan aan de decretale en reglementaire voorwaarden, waardoor de aanvrager zich kan beroepen op een welbepaald recht. Bijgevolg is het niet zeker dat de Raad van State überhaupt bevoegd wordt wegens de bijkomende voorwaarde ‘passen binnen de kredieten van de Vlaamse Gemeenschap’.

**82. Premiestelsel** – Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet in een zevendelig premiestelsel. Premies zullen worden verstrekt voor: werkzaamheden aan of in beschermd goederen en in erfgoedlandschappen (1)<sup>166</sup>, de opmaak van een beheersplan overeenkomstig artikel 8.8.1, § i van het Onroerenderfgoeddecreet (2)<sup>167</sup>, het beheer van beschermd erfgoed en erfgoedlandschappen (3)<sup>168</sup>, het beheer van onroerend erfgoed waarvoor een beheersplan is goedgekeurd overeenkomstig artikel 8.8.1 van het Onroerenderfgoeddecreet (4)<sup>169</sup>, maatregelen ten behoeve van algemene landschapszorg, opgenomen in een goedgekeurd actieprogramma onroerend erfgoed (5).<sup>170</sup> Daarnaast kan de Vlaamse regering meerjarenpremieovereenkomsten sluiten voor grote en langdurige werken aan of in beschermd onroerend erfgoed en erfgoedlandschappen (6).<sup>171</sup> Ten slotte kan de Vlaamse regering premies toekennen bij een buitensporige directe kost van de verplicht uit te voeren archeologische opgraving zoals opgenomen in de bekrachtigde archeologienota of de bekrachtigde nota (7).<sup>172</sup>

Het Onroerenderfgoedbesluit herleidt de zeven vormen van premies naar drie categorieën: erfgoedpremie<sup>173</sup>, onderzoekpremie<sup>174</sup> en de meerjarenpremieovereenkomsten voor grote of langdurige werkzaamheden aan of in bestemde goederen of erfgoedlandschappen.<sup>175</sup>

**b. Premiestelsel voor gebouwen bestemd voor een eredienst**

**i) WELKE ACTIVITEITEN KOMEN IN AANMERKING VOOR EEN ERFGOEDPREMIE?**

**83. *Ratione materiae*** – Het Onroerenderfgoedbesluit specificeert de activiteiten die in aanmerking komen voor een premie: *“beheersmaatregelen, werkzaamheden of diensten die noodzakelijk zijn voor het behoud of de herwaardering van erfgoedkenmerken en -elementen van een beschermd goed, een erfgoedlandschap,*

<sup>166</sup> Art. 10.1.2., eerste lid, 1° van het Onroerenderfgoeddecreet.

<sup>167</sup> Art. 10.1.2., eerste lid, 3° van het Onroerenderfgoeddecreet.

<sup>168</sup> Art. 10.1.2., eerste lid, 4° van het Onroerenderfgoeddecreet.

<sup>169</sup> Art. 10.1.2., eerste lid, 5° van het Onroerenderfgoeddecreet.

<sup>170</sup> Art. 10.1.2., eerste lid, 6° van het Onroerenderfgoeddecreet.

<sup>171</sup> Art. 10.1.2., eerste lid, 2° van het Onroerenderfgoeddecreet.

<sup>172</sup> Art. 10.1.2., eerste lid, 7° van het Onroerenderfgoeddecreet.

<sup>173</sup> Hoofdstuk 11, afdeling 2 van het Onroerenderfgoedbesluit.

<sup>174</sup> Hoofdstuk 11, afdeling 3 van het Onroerenderfgoedbesluit.

<sup>175</sup> Hoofdstuk 11, afdeling 4 van het Onroerenderfgoedbesluit.



*of een deel ervan dat een opzichzelfstaand geheel vormt, of in een overgangszonde bij een beschermd goed*”.<sup>176</sup>

Het Onroerendergoedbesluit verduidelijkt het begrip ‘beheersmaatregel’: *“het werk, de dienst of de handeling die de zakelijkrechthouder of beheerder in het kader van een beheersovereenkomst verricht, laat verrichten of achterwege laat, afhankelijk van de beheersdoelstelling*”.<sup>177</sup>

Activiteiten die niet noodzakelijk zijn voor het behoud of het herwaarderen zijn zodoende uitgesloten van het toepassingsgebied van het premiestelsel.

**84. Beheersplan** – Indien de activiteiten betrekking hebben op goederen gelegen in een beschermd stads- en dorpsgezicht of beschermd cultuurhistorisch landschap kunnen deze enkel in aanmerking komen voor een verhoogde erfgoedpremie indien de activiteiten vermeld worden in een goedgekeurd beheersplan.<sup>178</sup> Deze bepaling van het Onroerendergoedbesluit is relevant voor het voorwerp van de bijdrage aangezien een aantal kerken deel uitmaken van ofwel een beschermd stads- en dorpsgezicht ofwel een beschermd cultuurhistorisch landschap.<sup>179</sup>

## II) PROCEDURE

**85. Standaard en bijzondere procedures** – Het Onroerendergoedbesluit voorziet in twee procedures voor het aanvragen van een erfgoedpremie: de standaardprocedure en de bijzondere procedure.

De keuze voor de procedure wordt bepaald door het bedrag van de kostenraming dat als basis zal dienen voor de berekening van de erfgoedpremie. Bij de standaardprocedure wordt maximaal 25.000 EUR van de aanvaarde kostenraming in aanmerking genomen voor de berekening van de erfgoedpremie.<sup>180</sup> Indien de werkelijke aanvaarde kostenraming in aanmerking wordt genomen voor de berekening van de erfgoedpremie, is de bijzondere procedure van toepassing.<sup>181</sup>

**86. In mededinging plaatsen** – Het Onroerendergoedbesluit bepaalt uitdrukkelijk dat bij de toepassing van de bijzondere procedure een premienemer de werkzaamheden waarvoor de erfgoedpremie wordt verstrekt moet gunnen en de

<sup>176</sup> Art. 11.2.1., eerste lid van het Onroerendergoedbesluit. Het Onroerendergoedbesluit voorziet tevens in een lijst van activiteiten die niet in aanmerking komen voor een erfgoedpremie (art. 11.2.4. van het Onroerendergoedbesluit).

<sup>177</sup> Art. 2, 2° van het Onroerendergoedbesluit.

<sup>178</sup> Art. 11.2.1., tweede lid van het Onroerendergoedbesluit.

<sup>179</sup> J. AERTS, J. JASPERS, J. KLINCKAERT, D. STEVENS en A. VAN DYCK, *Atlas van het Religieus Erfgoed in Vlaanderen*, Heverlee, CRKC, 2014, 151: 285 kerken liggen in of grenzen aan stads- en dorpsgezichten en 72 kerken liggen in of grenzen aan een beschermd landschap.

<sup>180</sup> Art. 11.2.5., 1° van het Onroerendergoedbesluit.

<sup>181</sup> Art. 11.2.5., 2° van het Onroerendergoedbesluit.

offertes moet indienen bij het agentschap.<sup>182</sup> Een dergelijke werkwijze is conform met het Europees en Belgisch gelijkheidsbeginsel en het transparantiebeginsel.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat indien de premie wordt aangevraagd door een gemeente of door een kerkfabriek ten voordele van een gebouw bestemd voor de eredienst, zij zowel bij de standaardprocedure als bij de bijzondere procedure de overheidsopdrachtenwetgeving dienen te respecteren. Het plaatsen van de werkzaamheden in de mededinging vloeit rechtstreeks voort uit de wet van 15 juni 2006 op de overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten.<sup>183</sup> Kerkfabrieken en gemeenten zijn aanbestedende overheden in de zin van artikel 2, 1° van de Overheidsopdrachtenwet. Het onderscheid dat op dit punt, nl. de gunning van de werkzaamheden, wordt gemaakt in het Onroerendergoedsbesluit tussen de standaardprocedure en de bijzondere procedure, geldt niet indien de premienemer een aanbestedende overheid is in de zin van de Overheidsopdrachtenwet.

### III) ERFGOEDPREMIE VOOR GEBOUWEN BESTEMD VOOR DE EREDIENST

**87. Basis premiepercentage** – Het Onroerendergoedsbesluit bepaalt de nadere regels voor de premiepercentages. Er is een basiserfgoedpremie van veertig procent van de aanvaarde kostenraming exclusief btw.<sup>184</sup>

**88. Verhoogd premiepercentage** – Betreffende de beschermde gebouwen bestemd voor de eredienst voorziet het Onroerendergoedsbesluit in een verhoogd erfgoedpremiepercentage van 80 procent van de aanvaarde kostenraming (exclusief btw) en dit ongeacht het eigendomsstatuut van het gebouw.<sup>185</sup> Het Besluit Onroerend Erfgoed wijkt niet af van artikel 10.2.2., eerste lid, 2° van het Onroerendergoedsdecreet. De Vlaamse regering had evenwel de mogelijkheid om het percentage te verhogen, aangezien de decreetgever voorzag in een minimum van 80 procent. De Vlaamse regering heeft echter geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Voor de bepaling van de gebouwen bestemd voor de eredienst die in aanmerking komen voor een verhoogde erfgoedpremie, verwijst het Onroerendergoedsbesluit uitdrukkelijk naar het Eredienstendecreet.<sup>186</sup>

De verhoogde erfgoedpremie wordt toegekend op voorwaarde dat er een actueel kerkenbeleidsplan bestaat voor de gebouwen van een erkende eredienst. Een kerkenbeleidsplan wordt in het Onroerendergoedsbesluit omschreven als: “een

<sup>182</sup> Art. 11.2.5., 2° van het Onroerendergoedsbesluit.

<sup>183</sup> BS 15 februari 2007, 7.355. (hierna: “Overheidsopdrachtenwet”) Zie hierover T. VILLÉ in dit boek. Zie tevens: F. JUDO, “Overheidsopdrachten” in K. MARTENS en F. JUDO (eds.), *Handboek Erediensten – Bestuur en Organisatie*, Gent, Larcier, 2011, (167) 168 en W. SOMERS, J. DUJARDIN, B. HOUBRECHTS en T. LOOSE, *Bestuur van de erediensten*, Brugge, die Keure, 2014, 101.

<sup>184</sup> Art. 11.2.9. van het Onroerendergoedsbesluit.

<sup>185</sup> Art. 11.2.11., eerste lid, 1° van het Onroerendergoedsbesluit.

<sup>186</sup> Art. 2, 16° van het Onroerendergoedsbesluit.

*langetermijnvisie voor alle gebouwen die bestemd zijn voor de eredienst op het grondgebied van de gemeente of regio in kwestie*”.<sup>187</sup> Deze voorwaarde geldt niet voor kathedralen.<sup>188</sup>

##### 5. *Het Onroerendergoeddecreet, een nieuw verhaal?*

**89. Uniformiteit tussen de premies** – Onder de huidige regelgeving is er een apart premiestelsel uitgewerkt voor restauratiewerkzaamheden en voor onderhoudswerkzaamheden welke op een aantal punten verschillend is. Zo voorziet het Restauratiepremiebesluit in een systeem van koppelsubsidies waarbij de gemeenten en de provincies verplicht worden om bij te dragen aan de restauratiepremie. Voormeld systeem van koppelsubsidies komt niet voor in het Onderhoudspremiebesluit.

Tevens is de onderhoudspremie voor gebouwen bestemd voor de eredienst beperkt tot zestig procent van de kostenraming, terwijl de restauratiepremie voor gebouwen bestemd voor de eredienst hoger ligt omwille van de verplichte bijdragen van de provincies. Het Vlaamse Gewest draagt zestig procent van de kosten en de provincie twintig of dertig procent. Het percentage van de bijdrage van de provincie wordt bepaald door het bestuur aan wie het gebouw bestemd voor de eredienst toebehoort (*supra*).

In het Onroerendergoeddecreet en in het Onroerendergoedbesluit wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen een premie voor restauratiewerkzaamheden en een premie voor onderhoudswerkzaamheden. Beide werkzaamheden komen in aanmerking voor een erfgoedpremie. Zowel voor onderhoudswerkzaamheden als voor restauratiewerkzaamheden aan gebouwen bestemd voor de eredienst bedraagt het premiepercentage tachtig procent.

**90. Afschaffing systeem van koppelsubsidie** – Het huidige systeem voor restauratiepremies voorziet in een koppelsysteem waarbij provinciale en gemeentelijke overheden verplicht een vast aandeel dienen te dragen van de restauratiepremie voor beschermde monumenten. Hierbij beschikken de voormelde lokalen besturen over geen enkele beleidsvrijheid.<sup>189</sup> Bovendien bepaalt het Restauratiepremiebesluit dat de kerkfabrieken een vast aandeel van tien procent van de geraamde kosten dienen te dragen.<sup>190</sup>

In navolging van het regeerakkoord wordt met het Onroerendergoeddecreet uitdrukkelijk afstand gedaan van het koppelingssysteem.<sup>191</sup> Er bestaat in hoofde van de gemeentelijke en provinciale overheden geen bijdrageverplichting meer.

<sup>187</sup> Art. 11.2.11., eerste lid, 1° van het Onroerendergoedbesluit.

<sup>188</sup> Art. 11.2.11., eerste lid, 1° van het Onroerendergoedbesluit.

<sup>189</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 618.

<sup>190</sup> Art. 20, § 2, 4° van het Restauratiepremiebesluit.

<sup>191</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 75.

Dit belet hen niet om vrijwillig over te gaan tot het verstrekken van financiële steun.

De afschaffing van het koppelsysteem heeft tot gevolg dat het bedrag dat de provincies in het verleden uitgaven aan restauratiepremies in mindering zal worden gebracht van het provinciefonds en zal worden toegevoegd aan de Vlaamse restauratiepremiebudgetten.<sup>192</sup>

De koppelsubsidie die een gemeente onder het huidige systeem dient te dragen valt in de praktijk niet geheel weg met het schrappen van het koppelsysteem in het Onroerendergoeddecreet. Het is immers zo dat een gemeente verantwoordelijk is voor het kerkelijk patrimonium op diens grondgebied.<sup>193</sup> Meer zelfs, daar waar onder het Restauratiepremiebesluit voor gebouwen bestemd voor de eredienst de kerkfabrieken een vast percentage van tien procent dienen te dragen, bestaat deze verplichting niet meer onder het Onroerendergoeddecreet.<sup>194</sup> Bijkomend valt de provinciale bijstandsverplichting weg. Er wordt dan ook terecht in de parlementaire werkzaamheden opgemerkt dat de impact van de afschaffing voor de gemeente dubbel is.<sup>195</sup> Er is geen bijdrageverplichting meer als koppelsubsidie, maar een gemeente dient nog steeds in te staan voor het kerkelijk patrimonium op diens grondgebied. Dit maakt dat het wegvallen van de koppelsubsidie geen substantiële gevolgen heeft voor een gemeente.

**91. Uniformiteit tussen monumenten en goederen in stads- en dorpsgezichten** – Onder het huidige systeem komen uitsluitend restauratiewerkzaamheden aan monumenten in aanmerking voor een premie. Het toepassingsgebied van het Restauratiepremiebesluit is uitdrukkelijk beperkt tot de monumenten. Goederen gelegen in stads- en dorpsgezichten komen momenteel niet in aanmerking voor een restauratiepremie.<sup>196</sup> Dit blijkt tevens duidelijk uit het opschrift van het Restauratiepremiebesluit.

Dit maakt dat gebouwen bestemd voor de eredienst die niet beschermd zijn als monument maar wel gelegen zijn in een stads- of dorpsgezicht, in het huidige systeem enkel in aanmerking komen voor een onderhoudspremie. Een restauratiepremie komt enkel toe aan de gebouwen bestemd voor de eredienst die beschermd zijn als monument.

Met het Onroerendergoeddecreet wordt het verschil in behandeling niet behouden. Het premiestelsel in het Onroerendergoeddecreet zoals nader uitgewerkt in het Onroerendergoedbesluit maakt geen enkel verschil tussen monumenten en goederen in stads- en dorpsgezichten. Dit maakt dat voor gebouwen bestemd voor de eredienst gelegen in een stads- en dorpsgezicht doch niet

<sup>192</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 618.

<sup>193</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 624.

<sup>194</sup> Art. 20, § 2, 4° van het Restauratiepremiebesluit.

<sup>195</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 624.

<sup>196</sup> A.M. DRAYE, *De bescherming van het roerend en onroerend erfgoed, Wet-, decreet- en regelgeving van kracht binnen het Vlaamse Gewest/de Vlaamse Gemeenschap*, Gent, Larcier, 2007, 117.

beschermd als monument een erfgoedpremie kan worden aangevraagd voor restauratiewerkzaamheden op grond van artikel 10.2.1., 1° van het Onroerenderfgoeddecreet. In de parlementaire voorbereidingswerken bij het Onroerenderfgoeddecreet leest men dat de werkzaamheden zoals bedoeld in artikel 10.2.1., 1° van het decreet slaan op de onderhouds- of restauratiewerkzaamheden zoals omschreven in het Beschermingsdecreet.<sup>197</sup>

## C. SUBSIDIËRING VOOR ANDERE GEBOUWEN DAN GEBOUWEN VAN DE EREDIENST ERKEND ALS MONUMENT

### 1. *Wetgevend kader*

**92. Decretale regeling** – De decreetgever oordeelde dat de gemeentelijke en provinciale verplichting om bij de dragen in het onderhoud van en de investeringen in gebouwen van de eredienst verantwoord is wegens de waarde van deze gebouwen. De gebouwen bestemd voor de eredienst hebben naar mening van de decreetgever vaak een intrinsiek-religieuze, cultuurhistorische, architectonische, landschappelijke en stedenbouwkundige waarde.<sup>198</sup> Gelet op de waarde van de gebouwen bestemd voor de eredienst alsook gelet op de verplichtingen in hoofde van de gemeenten en provincies, komt het de decreetgever voor dat ook Vlaanderen een steentje kan bijdragen aan het behoud van dit patrimonium.<sup>199</sup> Een vertaling van de visie van de decreetgever kan worden gevonden in het decreet van 12 juli 2013 houdende toekenning van subsidies voor gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria.<sup>200</sup>

Voor de aanneming van het Subsidiëringsdecreet vond de subsidiëring door het Vlaamse Gewest rechtsgrond in het koninklijk besluit van 23 juli 1981.<sup>201</sup> De decreetgever vond het aangewezen om het subsidiëringsengagement op te nemen in haar eigen Vlaamse regelgeving, net zoals de gemeentelijke en provinciale verplichtingen zijn neergeschreven in decretale instrumentaria.<sup>202</sup>

**93. Uitvoering** – Het juridisch kader zoals vormgegeven door het Subsidiëringsdecreet is nader uitgewerkt in het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 2013 betreffende de toekenning van de subsidies voor gebouwen van

<sup>197</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 75.

<sup>198</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 3.

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> BS 13 augustus 2013, 53.250. (hierna: “Subsidiëringsdecreet”).

<sup>201</sup> KB van 23 juli 1981 betreffende de subsidiëring van bepaalde werken, leveringen en diensten die in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van ondergeschikte besturen of ermee gelijkgestelde rechtspersonen worden uitgevoerd, BS 10 september 1981, 11.242.

<sup>202</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 3.

de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en de crematoria.<sup>203</sup> Dit besluit vindt uitwerking in het ministerieel besluit van 18 maart 2014 betreffende de samenstelling en de indiening van de dossiers voor subsidies voor gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria.<sup>204</sup> Tevens is er een Omzendbrief BB 2014/2 verschenen.<sup>205</sup>

## 2. Systeem

### a. *Ratione materiae*: subsidieerbare werken

**94. Algemeen** – Het Subsidiëringsdecreet omschrijft de werken die in aanmerking kunnen komen voor subsidiëring door het Vlaamse Gewest: nieuwbouw, aankoop en verbouwingen, renovatie, studies voor herbestemming en studies en aanpassingsinvesteringen voor nevenbestemming.<sup>206</sup>

**95. Aankoop en nieuwbouw** – De goedkeuring van het Subsidiëringsdecreet is volgens de memorie van toelichting het rechtstreekse gevolg van de gemeentelijke en provinciale verplichting om bij te dragen in de investering in gebouwen van de eredienst.<sup>207</sup> Het komt ons dan ook merkwaardig voor dat aankoop en nieuwbouw in aanmerking kunnen komen voor subsidiëring. Zowel een ruime als een enge interpretatie van de investeringsbijdragenverplichting van de lokale besturen in artikel 52/1, § 1 van het Eredienstendecreet sluiten aankoop en nieuwbouw uit. Het Subsidiëringsdecreet is in die zin ruimer dan de investeringsbijdragenverplichting van de lokale besturen zoals bepaald in artikel 52/1, § 1 van het Eredienstendecreet.

**96. Renovatie** – In de memorie van toelichting bij het Subsidiëringsdecreet wordt de strekking van het begrip ‘renovatie’ verduidelijkt. Met het begrip ‘renovatie’ doelt de decreetgever op het hernieuwen, vernieuwen en herstellen, waarbij rekening wordt gehouden met de huidige eisen van elementair comfort.<sup>208</sup> In de memorie van toelichting wordt eveneens een illustratieve opsomming gegeven van de werkzaamheden die kunnen vallen onder het begrip ‘renovatie’. Hierbij wordt gedacht aan onder meer buitenschilderwerken, binnenschilderwerken enz.<sup>209</sup>

<sup>203</sup> BS 22 januari 2014, 5.252 (hierna: “Subsidiëringsbesluit”).

<sup>204</sup> BS 1 juli 2014, 48.872.

<sup>205</sup> Omzendbrief BB 2014/2 – Subsidies voor (niet-beschermde) gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria, BS 18 juni 2014, 46.137.

<sup>206</sup> Art. 5 van het Subsidiëringsdecreet.

<sup>207</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 3.

<sup>208</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 13.

<sup>209</sup> *Ibid.*

Tevens wordt verduidelijkt dat kleine onderhoudswerken en herstellingen niet kunnen worden aangemerkt als renovatie en meer algemeen niet in aanmerking kunnen komen voor subsidiëring.<sup>210</sup>

**97. Herbestemming** – De mogelijkheid om subsidies aan te vragen voor studies betreffende de herbestemming van de gebouwen bestemd voor de eredienst is geheel nieuw en past in de bekommernis van de toenmalige Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur: “*Want ik wil absoluut vermijden dat ons kerkpatrimonium verkommt doordat het gebouw niet of nog amper wordt gebruikt voor erediensten.*”<sup>211</sup>

De decreetgever heeft op deze manier het regelgevende subsidiëeringskader laten aansluiten bij de maatschappelijke noden. Verschillende gebouwen van de eredienst worden vaak niet meer benut, maar deze brengen onderhoudskosten met zich mee die mogelijk kunnen worden vermeden bij herbestemming.

In de memorie van toelichting wordt de herbestemming gedefinieerd als de situatie waarin een gebouw zijn functie voor de eredienst verliest en hiervoor in de plaats een volledig nieuwe bestemming verkrijgt.<sup>212</sup>

Uitsluitend de studies houdende de herbestemming van de gebouwen komen in aanmerking voor subsidies. De investeringen in het kader van de herbestemming zijn niet vatbaar voor subsidiëring.<sup>213</sup> Het is de nieuwe bestemming van het gebouw die zal bepalen welke aanpassingen noodzakelijk zijn. Naar mening van de decreetgever dient dan ook deze nieuwe bestemming in te staan voor de financiering van de adaptatie. Subsidiëring heeft immers als doel de gebouwen van de eredienst te bewaren. Het doel vervalt dan ook wanneer het gebouw een andere bestemming krijgt.

**98. Nevenbestemmingen** – Subsidies kunnen tevens worden aangewend in het kader van nevenbestemmingen. Deze bepaling vormt eveneens een uiting van de wil van de decreetgever om het decreet aan te passen aan de maatschappelijke noden.

In tegenstelling tot de herbestemmingen, zijn zowel de studie als de aanpassingsinvestering voor de nevenbestemming subsidieerbaar.<sup>214</sup> Reden hiertoe ligt in het minder verstrekkende karakter van nevenbestemmingen. Nevenbestemming betreft immers slechts een gedeelte van het gebouw. Hierbij verduidelijkt de memorie van toelichting dat de nevenbestemming zowel geldt fysiek als in tijd.<sup>215</sup>

<sup>210</sup> *Ibid.*

<sup>211</sup> X, “Vlaanderen telt te veel kerken”, *Knack* 30 november 2013, [www.knack.be/nieuws/belgie/vlaanderen-telt-te-veel-kerken/article-normal-117862.html](http://www.knack.be/nieuws/belgie/vlaanderen-telt-te-veel-kerken/article-normal-117862.html). Laatst geconsulteerd op 6 november 2014.

<sup>212</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 6.

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> *Ibid.*

<sup>215</sup> *Ibid.*

Finaal blijft het gebouw minstens gedeeltelijk een gebouw bestemd voor de eredienst waardoor het subsidieerbaar karakter van de investeringen gerechtvaardigd wordt.

b. Subsidieerbare gebouwen

**99. Algemeen** – Het Subsidiëringsdecreet heeft betrekking op de gebouwen bestemd voor de eredienst.<sup>216</sup> Onder gebouwen bestemd voor de eredienst vallen, voor de rooms-katholieke eredienst, de kerken, de pastorieën en de bisschoppelijke seminaries.<sup>217</sup>

Verder voorziet het Subsidiëringsdecreet in twee uitzonderingen wat betreft de gebouwen van de eredienst die in aanmerking komen.

**100. Monument** – Een eerste uitzondering heeft betrekking op de mogelijke bescherming van een gebouw van de eredienst als monument. Het Subsidiëringsdecreet is uitsluitend van toepassing op gebouwen van de eredienst die niet beschermd zijn als monument in de zin van het Beschermingsdecreet.<sup>218</sup> Hier voor is immers een eigen regeling uitgewerkt, welke volgens de memorie van toelichting een andere finaliteit heeft.

**101. Eigendom** – Een tweede uitzondering heeft betrekking op het eigendomsstatuut van het gebouw bestemd voor de eredienst. Enkel gebouwen bestemd voor de eredienst in eigendom van een publieke rechtspersoon komen in aanmerking voor subsidiëring.<sup>219</sup>

De decreetgever heeft hierbij een regime uitgewerkt analoog aan artikel 52/1, § 1, tweede lid het Eredienstendecreet. Dit hoeft niet te verwonderen, aangezien het Subsidiëringsdecreet een direct gevolg is van de gemeentelijke en provinciale verplichtingen inzake investeringen zoals bepaald in het Eredienstendecreet. De decreetgever was immers de mening toegedaan dat op het Vlaamse niveau eveneens een inspanning mocht worden verwacht nu de verplichtingen van voormelde lokale besturen behouden bleven.<sup>220</sup>

**102. Gelijkschakeling** – De decreetgever heeft eenzelfde gelijkschakeling ingebouwd als onder het Eredienstendecreet en dit specifiek voor de renovatiewerkzaamheden.<sup>221</sup> Zo kan een beperkt zakelijk recht onder bepaalde voorwaarden

<sup>216</sup> Het Subsidiëringsdecreet voorziet tevens in een eigen subsidiëringssysteem voor de gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en voor de crematoria.

<sup>217</sup> Art. 2, 2° van het Subsidiëringsdecreet.

<sup>218</sup> Art. 6, eerste lid van het Subsidiëringsdecreet en *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 7.

<sup>219</sup> Art. 6, eerste lid van het Subsidiëringsdecreet.

<sup>220</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 68.

<sup>221</sup> Vgl. art. 6, tweede lid van het Subsidiëringsdecreet met art. 52/1, § 1, tweede lid van het Eredienstendecreet.



gelijkgesteld worden met een eigendomsrecht.<sup>222</sup> Dit maakt dat gebouwen bestemd voor de eredienst die geen eigendom zijn van een publieke rechtspersoon, maar waarop deze laatste wel een welbepaald beperkt zakelijk recht heeft, toch in aanmerking komen voor subsidiëring van de restauratiewerkzaamheden. Net zoals onder het Eredienstendecreet moet het beperkt zakelijk recht cumulatief voldoen aan drie voorwaarden. Het volstaat niet dat het beperkt zakelijk recht slechts aan één van de voorwaarden voldoet om te worden gelijkgesteld met het eigendomsrecht.

Ten eerste verzekert het beperkt zakelijk recht het genot van het goed voor minstens dertig jaar (1). Ten tweede zal de eigenaar bij het einde van het beperkt zakelijk recht een vergoeding verschuldigd zijn aan de kerkfabriek voor de meerwaarde die op dat ogenblik zal zijn ontstaan als gevolg van de renovatiewerkzaamheden (2). Ten slotte is vervreemding van het beperkt zakelijk recht of bezwaring met een zakelijk recht enkel mogelijk indien instemming verleend wordt door het betrokken gemeente- of provinciebestuur (3).

Voor de overige subsidieerbare investeringen geldt deze gelijkschakeling niet.

### c. *Ratione personae*

**103. De aanvrager** – De subsidie kan door verschillende entiteiten worden aangevraagd. Het Subsidiëringsdecreet bepaalt op limitatieve wijze de mogelijke aanvragers van de subsidie: het bestuur van de eredienst dat belast is met het onderhoud en de bewaring van het desbetreffende gebouw, het bisschoppelijk seminarie, het gemeentebestuur of het provinciebestuur.<sup>223</sup>

Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het betrokken bestuur en het bestuur dat eigenaar is van het gebouw. Zowel de betrokken besturen als de besturen die eigenaar zijn van het gebouw kunnen een subsidie aanvragen. Dit maakt dat de subsidieaanvraag niet noodzakelijkerwijze dient uit te gaan van de eigenaar van het gebouw waarop het betrekking heeft.<sup>224</sup>

Redenen hiertoe kunnen worden gevonden in de situatie waarbij een gebouw herbestemd wordt voor een andere eredienst. Ter illustratie verwijst de memorie van toelichting naar de situatie waarbij een voormalige rooms-katholieke kerk herbestemd wordt voor de orthodoxe eredienst en waarbij het eigendomsstatuut bij het gemeentebestuur ligt.<sup>225</sup> Het is aangewezen dat zowel het gemeentebestuur in zijn hoedanigheid van eigenaar, alsook de orthodoxe kerkfabriek in zijn hoedanigheid van beheerder, alsook het betrokken provinciebestuur en dit omwille van diens bijstandsverplichtingen, een subsidie kunnen aanvragen.

<sup>222</sup> Art. 6, tweede lid van het Subsidiëringsdecreet.

<sup>223</sup> Art. 7 van het Subsidiëringsdecreet.

<sup>224</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 14.

<sup>225</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 7.

d. Subsidieomvang

**104. Algemeen** – Het subsidiepercentage wordt vastgesteld op maximum dertig procent van de kostprijs van de werken zoals vastgesteld bij de eindafrekening, maar beperkt tot het initieel goedgekeurde aanbestedingsbedrag.<sup>226</sup> Aangezien de decreetgever uitdrukkelijk bepaalt dat dit een maximum is, staat de mogelijkheid open om een lager percentage aan subsidies te verstrekken.

De Raad van State merkt in haar advies terecht op dat het decreet geen criteria aangeeft om het subsidiepercentage te bepalen.<sup>227</sup> Het Subsidiëringsdecreet bepaalt enkel het maximum subsidiëringspercentage dat mogelijk is. Om de gelijkheid te bewaren tussen de subsidieaanvragers, was het inderdaad beter geweest om in het Subsidiëringsdecreet criteria op te nemen. Noch het decreet, noch de uitvoeringsbesluiten geven hier enige richtlijn. Het behoort dan ook tot de discretionaire bevoegdheid van de minister om de hoogte van het subsidiëringspercentage vast te stellen.

**105. Subsidiebedrag** – Voor de berekening van de subsidie wordt een subsidiepercentage toegepast op het subsidiebedrag zoals vastgesteld in de vaste belofte van subsidie.<sup>228</sup> Indien bij de vaststelling van de eindafrekening blijkt dat deze lager ligt dan het initieel goedgekeurde aanbestedingsbedrag, zal het subsidiepercentage op dat bedrag berekend worden. Omgekeerd geldt dit evenwel niet. Indien bij de vaststelling van de eindafrekening blijkt dat deze hoger ligt dan het initieel goedgekeurde aanbestedingsbedrag, zal het subsidiepercentage steeds berekend worden op het initieel goedgekeurde aanbestedingsbedrag.<sup>229</sup> Dit wil met andere woorden zeggen dat wanneer de prijs van de investeringswerkzaamheden te laag vastgesteld werd, er geen rechtzetting van het subsidiebedrag mogelijk is. Het is dan ook van groot belang dat het initieel goedgekeurde aanbestedingsbedrag met de nodige zorgvuldigheid wordt vastgesteld.

Het basisbedrag voor de berekening van het subsidiepercentage is inclusief btw indien de aanvrager kan aantonen dat hij de btw niet kan recupereren als btw-plichtige.<sup>230</sup> *A contrario* is het basisbedrag exclusief btw indien hij dit niet kan aantonen en de aanvrager aldus de btw kan recupereren als btw-plichtige.

**106. Correctie basisbedrag** – Het basisbedrag voor de berekening van het subsidiepercentage van dertig procent wordt evenwel verhoogd met zeven percent en dit ter dekking van de algemene kosten van de investering.<sup>231</sup> Het subsidiepercentage wordt berekend op de kostprijs van de investeringswerkzaamheden en dit

<sup>226</sup> Art. 4 van het Subsidiëringsdecreet.

<sup>227</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 14.

<sup>228</sup> Art. 3, derde lid van het Subsidiëringsbesluit.

<sup>229</sup> Art. 3, vierde lid van het Subsidiëringsbesluit.

<sup>230</sup> Art. 2, vijfde lid van het Subsidiëringsbesluit.

<sup>231</sup> Art. 4, eerste lid van het Subsidiëringsbesluit.

exclusief de algemene kosten. Uiteraard is het onmogelijk om investeringswerkzaamheden te verrichten zonder algemene kosten te maken. Door het basisbedrag waarop het subsidiepercentage berekend wordt te verhogen met zeven procent, heeft de decreetgever hieraan willen remediëren.<sup>232</sup>

e. Procedure

**107. Stadia** – De procedure voor het ontvangen van een subsidie is driedelig. Vooreerst dient de aanvrager een aanvraagdossier in te dienen aan het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. De samenstelling van het aanvraagdossier wordt bepaald in het ministerieel besluit van 18 maart 2014<sup>233</sup>, waarbij deze afhankelijk wordt gemaakt van de investeringswerkzaamheden waarop de aanvraag betrekking heeft. Vervolgens dient de aanvrager een gunningsdossier in te dienen bij hetzelfde agentschap.<sup>234</sup> De samenstelling van het gunningsdossier is niet verschillend voor de verschillende investeringswerkzaamheden. Ten slotte dient de initiatiefnemer een aanvraag tot uitbetaling in, eveneens bij datzelfde agentschap.<sup>235</sup> De inhoud van deze laatste aanvraag is afhankelijk van de investeringswerkzaamheden die het voorwerp vormen van de aanvraag.

De procedure aangaande de subsidies voor aankopen telt slechts één stadium. De aanvrager moet enkel een aanvraagdossier indienen.<sup>236</sup> Hierdoor is er ook slechts één belofte van subsidie. Opdat de aanvrager de aankoop kan afsluiten, is vereist dat de belofte van subsidie afgeleverd werd.<sup>237</sup> Dit hoeft uiteraard niet te verwonderen, aangezien er geen sprake is van een gunningsprocedure en dit in tegenstelling tot de andere investeringen.

**108. Adviezen** – Het aanvraagdossier moet een aantal adviezen bevatten. Subsidiëring dient hand in hand te gaan met een lokale langetermijnvisie op de gebouwen van de eredienst.<sup>238</sup> De decreetgever heeft dit willen verzekeren door de subsidieaanvrager te verplichten om bij de aanvraag adviezen te voegen. Meer concreet bepaalt het Subsidiëringsdecreet dat een advies moet worden toegevoegd van het erkend representatief orgaan van de eredienst alsook van het college van burgemeester en schepenen, respectievelijk de deputatie van de betrokken gemeente of provincie. De rol van het erkend representatief orgaan van de ere-

<sup>232</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 13.

<sup>233</sup> Art. 2-5 van het ministerieel besluit van 18 maart 2014 betreffende de samenstelling en de indiening van de dossiers voor subsidies voor gebouwen van de eredienst, gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en crematoria, *BS* 1 juli 2014 (hierna: “ministerieel besluit van 18 maart 2014”).

<sup>234</sup> Art. 6-7 van het ministerieel besluit van 18 maart 2014.

<sup>235</sup> Art. 8-10 van het ministerieel besluit van 18 maart 2014.

<sup>236</sup> Art. 5 van het ministerieel besluit van 18 maart 2014.

<sup>237</sup> Art. 5, derde lid van het Subsidiëringsbesluit.

<sup>238</sup> Art. 8 van het Subsidiëringsdecreet.

dienst vloeit voort uit diens taak om de belangen te bewaken van de eredienst in de contacten met de burgerlijke overheid.

Deze adviezen moeten voldoen aan een twee voorwaarden. Vooreerst moet uit deze adviezen blijken dat het gebouw bestemd blijft voor de eredienst in de langetermijnvisie op de gebouwen van die erediensten in die gemeente of provincie, en dit zowel voor het erkend representatief orgaan als voor de gemeente- of provincieraad. Dit maakt dat de adviezen zowel betrekking hebben op het gebouw dat het voorwerp uitmaakt van de subsidie alsook de andere gebouwen bestemd voor de eredienst in de gemeente of provincies. Daarnaast moet tevens uit deze adviezen blijken dat de investeringen, voorwerp van de subsidieaanvraag, aansluiten bij de voorgestelde langetermijnvisie. De langetermijnvisie zelf is niet onderworpen aan enige voorwaarden. Deze adviezen moeten immers gezien worden als stimuli om na te denken over de toekomst van de gebouwen bestemd voor de eredienst.<sup>239</sup>

Een specifieke sanctie is evenwel niet voorzien indien deze adviezen zouden ontbreken of indien deze gebrekkig zouden zijn opgesteld. Naar alle waarschijnlijkheid zal de subsidiëeringsaanvraag als onontvankelijk worden aangewezen en staat de mogelijkheid open om een nieuwe subsidieaanvraag in te dienen ditmaal met de gevraagde adviezen.

**109. Principiële belofte van subsidie** – Op basis van het aanvraagdossier kent de minister een principiële belofte van subsidie toe.<sup>240</sup> Het subsidiebedrag wordt vastgesteld middels een voorlopige berekening, waarbij de raming van de kostprijs van de investering als uitgangspunt wordt genomen.

De decreetgever heeft het mogelijk gemaakt dat de Vlaamse regering een minimumdrempelbedrag kan vastleggen voor de investeringen. Indien investeringen zich onder dit minimumdrempelbedrag bevinden, kunnen zij niet in aanmerking komen voor subsidiëring. De Vlaamse regering heeft deze bevoegdheid ter harte genomen en heeft het minimumdrempelbedrag vastgesteld op 15.000 EUR. Indien de investering minder bedraagt dan 15.000 EUR, te weten de kostprijs van de investeringen verhoogd met zeven procent voor de algemene kosten, komt deze niet in aanmerking voor subsidiëring. De decreetgever heeft evenwel nagelaten om te specificeren of dit minimumbedrag inclusief of exclusief btw is.

De Vlaamse regering heeft in een uitzonderingscategorie van werken voorzien waarvoor het minimumbedrag niet van toepassing is: werken om veiligheidsredenen, bliksemafleiding, elektriciteitswerken, vernieuwing van de centrale verwarming of een studie. In deze gevallen is het investeringsbedrag irrelevant voor de toepassing van de subsidiëring.<sup>241</sup>

<sup>239</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 14.

<sup>240</sup> Art. 3 van het Subsidiëeringsbesluit.

<sup>241</sup> Art. 2, vierde lid van het Subsidiëeringsbesluit.

De subsidieaanvrager mag pas een gunningsprocedure, conform de wetgeving inzake overheidsopdrachten, opstarten nadat de principiële belofte van subsidie verleend is door de minister.<sup>242</sup>

**110. Vaste belofte van subsidie** – Na ontvangst van de principiële belofte van subsidie dient de aanvrager binnen de twaalf daaropvolgende maanden het gunningsdossier over te maken aan het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. Afwijking van deze termijn is enkel mogelijk bij gemotiveerd verzoek.<sup>243</sup>

Op basis van het ingediende gunningsdossier verleent de minister een vaste belofte van subsidie.<sup>244</sup> Met deze belofte bevestigt de minister de principiële belofte van subsidie en dit met een herberekening van het subsidiebedrag op basis van het gunningsbedrag van de investering. Het betreft nog steeds een geraamd subsidiebedrag en geen definitief subsidiebedrag, aangezien dit pas kan vaststaan nadat de investering is uitgevoerd.<sup>245</sup>

De herberekening kan verschillende gevolgen teweegbrengen en is dus een vrij cruciale schakel in de procedure.

Indien uit de herberekening voortvloeit dat het subsidiebedrag minder dan 12.000 EUR bedraagt, wordt er geen vaste belofte verleend.<sup>246</sup> Ook hier geldt een uitzondering voor bepaalde investeringen: werken om veiligheidsredenen, bliksemafleiding, elektriciteitswerken, vernieuwing van de centrale verwarming of een studie.

Als uit de herberekening blijkt dat deze hoger ligt dan het initiële bedrag, wordt er een bijkomende subsidie vastgelegd.<sup>247</sup>

Zodra de vaste belofte van subsidie verleend is, kan de aanvrager de studie of de werken sluiten en aanvatten.<sup>248</sup>

**111. Uitbetaling subsidie** – Een definitieve berekening van het subsidiebedrag wordt opgesteld op basis van de ingediende eindafrekening die deel uitmaakt van het aanvraagdossier tot uitbetaling.<sup>249</sup> Zoals reeds eerder opgemerkt, kan het definitieve subsidiebedrag, waarop het subsidiepercentage berekend wordt, niet meer bedragen dan het geraamde subsidiebedrag bij de vaste belofte van subsidie.

<sup>242</sup> Art. 2, vierde lid van het Subsidiëringsbesluit.

<sup>243</sup> Art. 3, eerste lid van het Subsidiëringsbesluit.

<sup>244</sup> Art. 3, derde lid van het Subsidiëringsbesluit.

<sup>245</sup> Art. 4, eerste lid van het Subsidiëringsbesluit.

<sup>246</sup> Art. 3, derde lid van het Subsidiëringsbesluit.

<sup>247</sup> Art. 3, vierde lid van het Subsidiëringsbesluit.

<sup>248</sup> Art. 3, vijfde lid van het Subsidiëringsbesluit.

<sup>249</sup> Art. 4 van het Subsidiëringsbesluit.

## D. VOORLOPIG BESLUIT

112. Subsidiëring en premieverstreking door het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap is hoofdzakelijk ingegeven door de zorg om de gebouwen bestemd voor de eredienst.

Voor de gebouwen bestemd voor de eredienst die beschermd zijn als onroerend erfgoed is de tussenkomst van de Vlaamse overheid verderstrekkend dan voor de gebouwen bestemd voor de eredienst die geen enkele bescherming als onroerend erfgoed genieten. De premieverstreking en de subsidiëring zijn op die manier in verhouding met de culturele waarde van het onroerend goed.

Met het Onroerenderfgoeddecreet en het bijhorend uitvoeringsbesluit wordt de tussenkomst van de Vlaamse overheid voor de restauratiewerkzaamheden aan de beschermde gebouwen bestemd voor de eredienst verhoogd. De Vlaamse overheid draagt vanaf 1 januari 2015 80% van de werkzaamheden aan de beschermde gebouwen bestemd voor de eredienst. Voorheen droeg de Vlaamse overheid 60% van de restauratiewerken. Evenwel droegen de provincies respectievelijk 20% en 30% van de restauratiewerkzaamheden. Voor beschermde gebouwen bestemd voor de eredienst, in eigendom van een gemeente of een kerkfabriek, draagt de Vlaamse overheid dus 20% meer van de restauratiewerken. Evenwel komt de bijkomende 20% in de plaats van de provinciale bijdragen. Er kan in dat opzicht moeilijk gesproken worden van een verhoging van de tussenkomst in de restauratiewerkzaamheden. De verhoogde tussenkomst dient evenwel op een aantal punten te worden genuanceerd.

Tevens wordt in het toekomstige decretale kader het onderscheid tussen premies voor onderhoudswerkzaamheden en premies voor restauratiewerkzaamheden opgeheven. Wij moedigen deze afschaffing aan omdat de restauratiewerkzaamheden aan beschermde gebouwen bestemd voor de eredienst gelegen in of grenzend aan stads- en dorpsgezichten, maar niet erkend als monument, vanaf 1 januari 2015 in aanmerking kunnen komen voor een erfgoedpremie voor restauratiewerkzaamheden. Voorheen konden enkel gebouwen bestemd voor de eredienst erkend als monument in aanmerking komen voor deze premie.

De opheffing van het onderscheid tussen de restauratiewerken en de onderhoudswerken valt mogelijk te verklaren door de prioriteit die de decreetgever wenst te geven aan het onderhoud van de beschermde onroerende goederen. Door het onderhouden van een onroerend goed kunnen grote restauratiewerken tot op een bepaalde hoogte vermeden worden.

Er kan dus worden besloten dat er een verhoogde tussenkomst is vanwege de Vlaamse overheid inzake werkzaamheden aan gebouwen bestemd voor de eredienst die beschermd zijn als onroerend erfgoed.

De nieuwe decretale kaders voor subsidiëring en premieverstreking voor werkzaamheden aan de gebouwen bestemd voor de eredienst verhogen de uniformiteit. Het opnemen van de premies en subsidies voor gebouwen beschermd als

onroerend erfgoed in één enkel decretaal kader komt de rechtszekerheid ten goede. Het opnemen van de reglementering op premies en subsidies voor niet beschermde gebouwen bestemd voor de eredienst in een eigen decretaal instrument komt eveneens de rechtszekerheid ten goede. De inspanningen van de decreetgever worden dan ook toegejuicht.

## VI. BESLUIT

113. Het Eredienstendecreet voorziet in verschillende financieringswijzen. Het staat onomstotelijk vast dat in de huidige stand van de decreetgeving een (kathedrale) kerkfabriek op verschillende wijzen en voor verschillende uitgavenposten kan rekenen op de tussenkomst van een gemeente, een provincie of de Vlaamse overheid. De materiële zorg voor de eredienst, in de brede zin van het woord, wordt verspreid over de verschillende overheden.

De decreetgever heeft uitdrukkelijk gekozen om de bijstand aan de (kathedrale) kerkfabrieken niet af te schaffen. Het komt ons voor dat in de huidige stand van de decreetgeving de (kathedrale) kerkfabrieken niet concreet worden gestimuleerd om zelfvoorzienend te worden.

Meer zelfs, de opsplitsing in het Eredienstendecreet tussen de gemeentelijke bijstand in geval van ontoereikende financiële middelen in hoofde van een kerkfabriek en de gemeentelijke bijstand ongeacht de financiële middelen in hoofde van een kerkfabriek kan niet worden beschouwd als een stimulans voor kerkfabrieken om zelf in te staan voor de uitgaven en de kosten. Onder het Keizerlijk decreet werd uitsluitend voor de grove herstellingen aan gebouwen bestemd voor de eredienst abstractie gemaakt van de financiële situatie van de kerkfabrieken. In het Eredienstendecreet worden de grove herstellingen uitgebreid naar de ‘investeringen’. Het Eredienstendecreet voorziet geen beperking in de bijdrageplicht van de gemeenten voor de investeringen aan gebouwen bestemd voor de eredienst. Er wordt op geen enkele wijze in artikel 52/1, § 1 van het Eredienstendecreet verwezen naar de financiële toestand van de kerkfabrieken. Op dit punt is er dan ook een uitbreiding van de gemeentelijke verplichtingen waar te nemen.

Bijkomend zijn de uitgavenposten waarvoor een gemeente dient bij te dragen in geval van ontoereikende middelen in hoofde van een kerkfabriek op een ruimere wijze omschreven in het Eredienstendecreet dan in het Keizerlijk decreet. Zo dient een gemeente onder meer bij te dragen aan de kosten verband houdend met de goederen toebehorend of teruggeschonken aan de kerkfabrieken. De decreetgever heeft de goederen die hiervoor in aanmerking komen niet beperkt tot de goederen bestemd voor de eredienst. Onder het Keizerlijk decreet werden de goederen waarvoor een gemeente dient bij te dragen beperkt tot de kerken en de pastorieën. Tevens worden bepaalde uitgavenposten in het Eredienstendecreet geïllustreerd, daar waar onder het Keizerlijk decreet de kosten die vallen onder

deze uitgavenposten limitatief werden opgesomd. Het Eredienstendecreet maakt het voor een kerkfabriek mogelijk om creatief om te springen met de uitgavenposten waarvoor een gemeente dient bij te dragen in geval van ontoereikende middelen.

De toekomstige decretale uniformiteit voor de premieverstrekking of de subsidiëring vanwege de Vlaamse overheid kunnen wij enkel toejuichen. Het verspreiden van de zorg voor de gebouwen bestemd voor de eredienst over verschillende overheden werkt stimulerend en sensibiliserend.

Kortom, het zelfvoorzienend karakter van een kerkfabriek is met de huidige decretale regelingen nog niet aan de orde. De financiering door de gemeenten, de provincies en de Vlaamse overheid blijft een belangrijke bron van inkomsten voor de kerkfabrieken.