

Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten, 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 en het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, wat betreft de eventuele her- of nevenbestemming van parochiekerken

Samenvatting

Door de evoluerende kerkpraktijk zijn een toenemend aantal van de bijna 1.800 rooms-katholieke parochiekerken in Vlaanderen niet langer (exclusief) nodig voor hun religieuze functie. Dit ontwerp van decreet wil een doordachte her- of nevenbestemming van deze (voormalige) parochiekerken verder in goede banen leiden door nieuwe beleidsinstrumenten in te zetten, met name door:

- (1) de verplichting op te leggen om een kerkenbeleidsplan op te maken;
- (2) ruimere subsidiemogelijkheden aan te bieden aan de lokale besturen en de kerkbesturen voor de realisatie van hun projecten van her- of nevenbestemming van (voormalige) parochiekerken.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

1 Het Vlaams Gewest telt bijna 1.800 rooms-katholieke parochiekerken. De evoluerende kerkpraktijk is er de oorzaak van dat meerdere parochiekerken hun functie van eredienstgebouw (deels) verliezen. Maar deze gebouwen zijn niet zomaar gebouwen of vervangbaar vastgoed. Het zijn (meestal) gebouwen met karakter en ziel, met een boeiende geschiedenis, op prominente plaatsen in de stad of het dorp en met verschillende betekenislagen voor verschillende mensen. De vraag naar de toekomst van deze gebouwen, meestal eigendom van gemeente of kerkfabriek, is pertinent. Deze vraagstelling vormt het uitgangspunt van voorliggend ontwerp van decreet.

2 Het thema van de valorisatie, de herbestemming of nevenbestemming van rooms-katholieke parochiekerken die niet meer noodzakelijk zijn, of niet meer exclusief noodzakelijk zijn, voor de eredienst is in Vlaanderen op de beleidsagenda geplaatst met de publicatie, in juni 2011, van een conceptnota door toenmalig

Vlaams minister G. Bourgeois, bevoegd voor zowel Binnenlands Bestuur als voor Onroerend Erfgoed. De conceptnota was vooral een uitnodiging naar de betrokken lokale actoren (gemeentebesturen, kerkraden en centrale kerkbesturen, bisschoppelijke overheden) om na te denken en een visie te expliciteren over de toekomst van de parochiekerken op het grondgebied van de gemeente.

3 In de jaren na de publicatie van de conceptnota Bourgeois initieerde de Vlaamse overheid enkele beleidsinstrumenten met een dubbele doelstelling: de lokale visievorming ondersteunen en projecten van her- of nevenbestemming van parochiekerken stimuleren.

- Met het *decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten* bekwam iedere gemeente met twee rooms-katholieke kerkfabrieken de verplichting om een centraal kerkbestuur op te richten (en niet enkel in gemeenten met minimum 4 kerkfabrieken). De centrale kerkbesturen kregen bovendien expliciet de bevoegdheid om het beleid van de kerkfabrieken te coördineren, in het bijzonder het beleid met betrekking tot het roerend en onroerend patrimonium en het bepalen van de prioritaire investeringen. Met deze bepalingen beoogde de decreetgever een kader te creëren om de discussies over de toekomst van de parochiekerken op een meer strategisch niveau te voeren, met kerkfabrieken/centrale kerkbesturen die oog hebben voor het geheel van de parochiekerken op het grondgebied van een gemeente (en niet langer kerk per kerk).
- De subsidiemogelijkheden voor investeringen in niet beschermd kerkgebouwen werden uitgebreid. Klassiek konden gemeenten of kerkfabrieken voor investeringswerken aan niet-beschermd eredienstgebouwen rekenen op een subsidie van de Vlaamse overheid van maximaal 30%. Met 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* werden de subsidiemogelijkheden uitgebreid. Hetzelfde subsidiepercentage kon voortaan ook bekomen worden voor investeringswerken die nevenbestemming mogelijk maken én voor studies die de architecturale en financiële haalbaarheid van eventuele herbestemmingen onderzoeken. Een subsidiemogelijkheid voor herbestemmingsstudies bestond reeds voor de beschermde parochiekerken.
- Binnen het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 (zie artikel 2.1, punt 31°/1) werd het "*kerkenbeleidsplan*" ingevoerd. Een document dat een gedragen langetermijnvisie moet bevatten voor alle gebouwen bestemd voor de eredienst op het grondgebied van de gemeente. Het beschikken over een dergelijk kerkenbeleidsplan is overigens een voorwaarde voor het bekomen van een verhoogde erfgoedpremie of restauratiepremie. Ook dit vormde een

instrument om de discussies over de toekomst van de parochiekerken op een meer strategisch niveau (per gemeente in plaats van kerk per kerk) te voeren.

- Van 2016 tot 2021 was een *Projectbureau Herbestemming Kerken* actief, een initiatief van de Vlaamse overheid (meer bepaald van de ministers en de administraties bevoegd voor Binnenlands Bestuur en Onroerend Erfgoed), de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (ook optredend namens het Kenniscentrum Vlaamse Steden en Vlieter, de koepel van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor streekontwikkeling), het Team Vlaamse Bouwmeester en het Centrum voor Religieuze Kunst en Cultuur (CRKC, nu vzw Parcum). Bij het projectbureau konden gemeenten en kerkfabrieken in gezamenlijk overleg een (financiële en architectonische) haalbaarheidsstudie bestellen voor een mogelijk project van her- of nevenbestemming. Doelstelling van het projectbureau was om het lokale proces tussen enerzijds de beslissing tot her- of nevenbestemming en anderzijds de daadwerkelijke realisatie van een project te versnellen, alsook om de kwaliteit van de architectuurontwerpen te waarborgen. Het projectbureau heeft in de loop van haar bestaan 142 haalbaarheidsstudies begeleid.
- In 2012 ontving het Centrum voor Religieuze Kunst en Cultuur (CRKC, nu PARCUM) van de Vlaamse overheid de erkenning als expertisecentrum voor onroerend religieus erfgoed. Deze erkenning sloot naadloos aan bij haar expertise betreffende roerend en immaterieel religieus erfgoed (objecten en tradities), die ze sinds 1997 had opgebouwd. Sinds 2012 doet PARCUM aan expertiseopbouw- en deling betreffende de valorisatie, medegebruik, neven- en herbestemming van parochiekerken (en kapellen, kloosters en abdijen). Gemeente- en kerkbesturen kunnen net zoals particulieren bij PARCUM terecht voor laagdrempelig advies, (traject)begeleiding en vorming over de toekomst en het beheer van parochiekerken. PARCUM ontwikkelde methodieken en stappenplannen voor de opmaak en implementatie van kerkenbeleidsplannen. Het voerde in 2012-2013 een nulmeting uit met betrekking tot het parochiekerkenlandschap. Lokale besturen konden deze resultaten gebruiken voor de opmaak van hun kerkenbeleidsplan. In 2018 volgde een nieuwe bevraging. In 2016 nam PARCUM op vraag van het agentschap Onroerend Erfgoed een rol op inzake veiligheidszorg voor parochiekerken. Door een erkenning als expertisecentrum voor het cultureel religieus erfgoed in Vlaanderen (2009) en als museum (2017) in het kader van het cultureel-erfgoeddecreet van 23 mei 2008 neemt PARCUM een unieke en intermediaire positie in en is daarom stevig verankerd in het Vlaams erfgoedlandschap. Door een transversale aanpak doet PARCUM aan geïntegreerde en integrale erfgoedzorg.

5 De Vlaamse Regering wil expliciet verder gaan op de ingeslagen weg en het uitgetekende beleidsinstrumentarium verfijnen en optimaliseren. Dit blijkt uit de beleidsdocumenten die ze bij de aanvang van haar regeerperiode kenbaar maakte.

Het Regeerakkoord 2019-2024 van de Vlaamse Regering bevat de volgende passage:

"We bieden de lokale besturen meer mogelijkheden en stimuli om in te zetten op een adequaat en toekomstgericht beleid inzake neven- en herbestemming van eredienstgebouwen. Het kerkenbeleidsplan krijgt daarin een centrale plaats. Dit kerkenbeleidsplan wordt bij de start van elke lokale bestuursperiode geactualiseerd en vormt de basis voor de financiële planning van de lokale geloofsgemeenschappen en het lokale bestuur. Het kerkenbeleidsplan is het resultaat van lokaal overleg tussen de gemeente en de (centrale) kerkbesturen."

De beleidsnota's Binnenlands Bestuur en Onroerend Erfgoed voor de periode 2019-2024 bouwen hierop verder. De beleidsnota Binnenlands Bestuur 2019-2024 bevat onder de operationele doelstelling 6.3 de volgende passage:

"De laatste jaren is het bewustzijn over de (onder-)benutting van de parochiekerken toegenomen. De vorige Vlaamse regeringen hebben hier ook toe bijgedragen, onder meer door in de diverse subsidieregelingen de voorwaarde op te nemen dat er een langetermijnvisie moest ontwikkeld worden voor de verschillende parochiekerken van de gemeente. Ik stel echter vast dat ondanks al het onderzoekswerk dat al gebeurd is en dat op zich waardevol is, de stap naar de concrete uitvoering van projecten van her- en nevenbestemmingen vaak uitblijft."

Ik wil de lokale besturen daarom meer mogelijkheden en stimuli geven om in te zetten op een adequaat en toekomstgericht beleid inzake neven- en herbestemming van eredienstgebouwen. Daarbij krijgt het kerkenbeleidsplan een centrale plaats. Die kerkenbeleidsplannen worden nu niet vermeld in het Eredienstendecreet van 7 mei 2004, maar enkel opgenomen in de subsidieregelingen. Ik wil daar verandering in brengen. Daarom zal ik het Vlaams parlement voorstellen om dit instrument, dat zijn waarde intussen bewezen heeft, te verankeren in het Eredienstendecreet en te verplichten dat het bij de start van elke lokale bestuursperiode geactualiseerd wordt. Zo kan het nog meer dan nu de basis vormen voor de financiële planning van de kerkfabrieken en het lokale bestuur. Daarbij zal ook bekeken worden hoe we ervoor zorgen dat het kerkenbeleidsplan het resultaat is van echt lokaal overleg tussen de gemeente, de (centrale) kerkbesturen en de lokale belanghebbenden ook rekening houdend met de rol van de bisschoppen in processen van herbestemming en fusies van parochies."

De beleidsnota Onroerend Erfgoed 2019-2024 stelt dan weer, gelijkloidend:

"Samen met het Agentschap Binnenlands Bestuur en de lokale besturen zoeken we naar oplossingen en stimuleren neven- en herbestemming voor het beschermde bestand aan religieus erfgoed en bouwen we verder op waardevolle initiatieven als het Projectbureau herbestemming."

Ook het Vlaams Parlement wil verder gaan op de ingeslagen weg. Illustratief is het voorstel van resolutie over de neven- en herbestemming van kerkgebouwen van

Joke Schauvliege, Manuela Van Werden, Jean-Jacques De Gucht, Sarah Smeyers, Vera Jans en Katja Verheyen van 2 december 2020.

6 Op 16 juli 2021, exact 10 jaar na de conceptnota Bourgeois, keurde de Vlaamse Regering een visienota goed met voorstellen van nieuwe beleidsmaatregelen voor de her- en nevenbestemming van parochiekerken. Deze visienota vormde het voorwerp van verdere bespreking in het Vlaams Parlement, meer bepaald op maandag 25 oktober 2021 in een vergadering van de verenigde commissies 'Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering' én 'Wonen en Onroerend Erfgoed'. De visienota bevat vijf 5 beleidssporen:

1. Het oprichten van een 'Programma Toekomst Parochiekerken' dat een geïntegreerde aanpak van deze maatschappelijke uitdaging moet realiseren;
2. het instrument van de kerkenbeleidsplannen verplichten in iedere gemeente, en dit instrument opnemen in de organieke eredienstregelgeving;
3. de Vlaamse financiële stimuli beter afstemmen op de noden op het terrein;
4. nagaan, door het 'Programma Toekomst parochiekerken', in welke mate private actoren een grotere inbreng kunnen hebben in deze problematiek;
5. het laten onderzoeken van het herbestemmingsprofiel (een objectieve inschatting van de erfgoedwaarde en het herbestemmingsprofiel) van elke parochiekerk in Vlaanderen.

Dit ontwerp van decreet vormt de decretale vertaling van beleidspoor 2 en 3. De beleidssporen 1, 4 en 5 vergen geen decretaal ingrijpen.

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Het thema van de valorisatie, de herbestemming of nevenbestemming van rooms-katholieke parochiekerken heeft in Vlaanderen onbetwistbaar een hoge vlucht genomen de afgelopen tien jaar, sinds de publicatie van de conceptnota Bourgeois. Talrijk zijn de indicaties:

- voorjaar 2021 beschikten 236 van de 300 gemeenten over een ondertekende kerkenbeleidsplan. In 4 op 5 van de Vlaamse gemeenten is er dus een reflectie gevoerd met alle belanghebbenden over de toekomst van het parochiekerkenpatrimonium;
- voorjaar 2021 hadden de Vlaamse bisschoppen sinds 2011 108 parochiekerken en 39 annexekerken (bijkerken van parochies), dus in totaal 147 kerkgebouwen, kerkrechtelijk onttrokken aan de eredienst;
- het Projectbureau Herbestemming kerken heeft in haar zesjarig bestaan (2016 tot 2021) niet minder dan 142 haalbaarheidsstudies begeleid;

- de vele persartikels over (ideeën inzake) her- of nevenbestemming van kerken, vooral in de lokale pers.

Tijdens het voorjaar van 2021 organiseerden het Vlaams Agentschap Binnenlands Bestuur en het Vlaams Agentschap Onroerend Erfgoed een elektronische bevraging bij de 300 Vlaamse burgemeesters over dit thema. Doelstelling was om te peilen hoe zij, als direct betrokken partij, tegen dit thema aankijken. Hoe ervaren zij de beleidsinstrumenten die de Vlaamse overheid had uitgewerkt? Welke moeilijkheden ondervinden zijn bij hun pogingen tot effectieve realisatie van projecten van her- of nevenbestemming? En welke verwachtingen koesteren ze ten aanzien van de Vlaamse overheid voor de komende jaren? 116 burgemeesters vulden de vragenlijst in, hetgeen een responsgraad betekent van 39%.

Uit deze bevraging blijkt dat de her- en nevenbestemming van parochiekerken ook de komende jaren een maatschappelijk aandachtspunt zal blijven.

Uit een analyse van de voorjaar 2021 beschikbare kerkenbeleidsplannen door vzw Parcum bleek dan weer dat bijna één vijfde (18,7%) van de parochiekerken in aanmerking komt voor herbestemming volgens die kerkenbeleidsplannen.

Uit de burgemeestersbevraging bleek eveneens dat de lokale besturen, primaire belanghebbenden bij de zoektocht naar een nieuwe bestemming voor kerkgebouwen die hun eredienstfunctie hebben verloren, een ondersteuning van de Vlaamse overheid wenselijk en noodzakelijk achten. Bijna 60% van de burgemeesters antwoordden 'helemaal oneens' of 'eerder oneens' bij de stelling dat ze als lokaal bestuur over voldoende capaciteit beschikken om trajecten van her- en/of nevenbestemming op te zetten.

Het zijn deze elementen, samen met voorbereidende gesprekken met andere stakeholders (zie paragraaf C. Totstandkomingsprocedure) die leidden tot de visienota van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 en tot voorliggend ontwerp van decreet.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

Een eerste beleidsinstrument opgenomen in dit ontwerp van decreet is een *kerkenbeleidsplan*. Dit is een schriftelijk document dat een langetermijnvisie uittekent voor alle rooms-katholieke parochiekerken op het grondgebied van de gemeente.

Het kerkenbeleidsplan is vandaag een vrijwillig instrument opgenomen in het onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013. Het is wel een noodzakelijke document

wil men kunnen aanspraak maken op een verhoogde erfgoedpremie of een restauratiepremie. Gemeenten zonder beschermde parochiekerken hebben in de huidige context dus geen rechtstreeks financieel belang bij de opmaak van een kerkenbeleidsplan.

De opmaak van een kerkenbeleidsplan vormt nochtans een geschikt kader voor het voeren van een structureel debat over de toekomst van de parochiekerken op het grondgebied van de gemeente. Daarom wordt de opmaak van een kerkenbeleidsplan een verplichting in iedere gemeente, een verplichting opgenomen in de organieke regelgeving over de eredienstbesturen (artikel 2). Tevens moeten de kerkenbeleidsplannen ertoe bijdragen dat de meerjarenplannen die de kerkbesturen moeten opmaken het eerste halfjaar na elke gemeenteraadsverkiezing gestoeld zijn op een klare kijk op de toekomst van de parochiekerken, en dus meer vaste grond onder de voeten hebben. Het moet de kerkelijke verantwoordelijken, maar ook de lokale besturen die tussenkomende partij zijn bij financiële positie van de kerkbesturen, helpen bij het beheersen van hun uitgaven over de langere termijn. Een ondertekend kerkenbeleidsplan vormt een voorafgaande voorwaarde om een meerjarenplan te kunnen indienen. Dat sluit aan bij, en versterkt, het uitgangspunt van het eredienstendecreet van 7 mei 2004 waarbij er in overleg een meerjarenplan opgemaakt wordt dat de weergave is van de (financiële) afspraken voor een periode van zes jaar.

De minimale inhoudelijke bepalingen van het verplichte kerkenbeleidsplan zijn gelijklopend met de bepalingen in het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, maar met toevoeging van de verplichting om informatie op te nemen over de eigendomstoestand. Betwistingen over wie eigenaar is van de parochiekerk (kerkfabriek of gemeente) vertroebelen in sommige gevallen de discussies over de toekomst van de parochiekerk.

Het decreet laat veel vrijheid omtrent de procedure van totstandkoming van een kerkenbeleidsplan en het eigenlijke formaat ervan. Er worden geen bepalingen opgenomen over hoe een dergelijk plan tot stand moet komen en welke (lokale) belanghebbenden er allemaal bij betrokken moeten worden. Doelstelling is wel dat de plannen lokaal zo gedragen mogelijk moeten zijn. De formele ondertekening van een kerkenbeleidsplan komt toe aan het lokaal gemeentebestuur (financieel tussenkomende partij in de eventuele exploitatietekorten en de investeringsuitgaven van de kerkfabrieken) en de bisschoppen (die kerkrechtelijk de bevoegdheid hebben om eredienstgebouwen te onttrekken aan de eredienst).

Verder worden geen verplicht te gebruiken sjablonen decretaal opgelegd. De kerkenbeleidsplannen zijn in essentie een lokaal beleidsinstrument. Planlastverplichtingen moeten tot een minimum worden beperkt. Daarom dat, wanneer na de lokale verkiezingen een nieuwe bestuursploeg aan de macht komt die zich (net als de bisschoppelijke overheden) naadloos kan weten te vinden in het bestaande kerkenbeleidsplan, een eenvoudige bevestiging van het bestaande

kerkenbeleidsplan kan volstaan. Het 'Platform Toekomst Parochiekerken' zal wel ondersteunend materiaal aanreiken aan de lokale besturen voor de opmaak van doordachte kerkenbeleidsplannen.

Een tweede beleidsinstrument opgenomen in dit ontwerp van decreet is de *verfijning van het subsidiestelsel*. 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 vormt de basis voor de toekenning van subsidies voor investeringswerken aan niet-beschermdere eredienstgebouwen en voor subsidies voor haalbaarheidsonderzoeken (voor her- of nevenbestemmingsprojecten voor niet-beschermdere parochiekerken).

Deze Vlaamse subsidies zijn zeer nuttig voor de lokale besturen/kerkbesturen, maar een verfijning is wenselijk, en dit op twee manieren.

Projecten van her- of nevenbestemming worden soms belemmerd door, wat de techniciteit betreft, de afwezigheid van basis-opmetingsplannen van het kerkgebouw en, wat de houding van het publiek betreft, door een onvoldoende betrokkenheid van de burgers/omwonenden. De burgemeestersbevraging waarvan hoger sprake is illustratief voor dit laatste. Op de stelling 'Een gebrek aan draagvlak bij burgers werkte verhinderend voor de her- of nevenbestemming' antwoordde bijna één op vier van de burgemeesters bevestigend. Een goede participatie van de burgers/omwonenden bij projecten van herbestemming van deze vaak beeldbepalende gebouwen is dan ook cruciaal voor het welslagen van een project. De subsidiëring van de lokale besturen / kerkbesturen vanuit de Vlaamse overheid wordt daarom uitgebreid met mogelijke subsidies voor de opmaak van opmetingsplannen en mogelijke subsidies voor een proces van trajectbegeleiding (artikel 5).

Een tweede element is het toepassingsgebied van de huidige subsidieregelingen: het beperkt zich tot (niet-beschermdere) eredienstgebouwen. Eens een niet-beschermdere kerk kerkrechtelijk is onttrokken aan de eredienst, is het geen eredienstgebouw meer en komt het niet meer in aanmerking voor subsidies. Dit is een element dat de mogelijke herbestemming van parochiekerken kan tegenhouden, omdat daardoor mogelijke subsidiëring vanuit de Vlaamse overheid verdwijnt.

Dit is te meer van belang omdat de huidige manier van subsidiëren uitgaat van de assumptie dat er na de eredienstfunctie één nieuwe functie voor het gebouw moet worden gekozen. Deze assumptie strookt vaak niet met de werkelijkheid. Vaak weet men nog niet goed welke de nieuwe bestemming moet worden. Of wijzigen de visies. Moet architectuur altijd benaderd worden vanuit een functie, vanuit een programma? We stellen eerst de vraag: wat kunnen we met die kerk doen? Maar

wellicht is het in meerdere omstandigheden verstandiger om een andere vraag te stellen: hoe kunnen we deze (voormalige) kerk op een financieel zo eenvoudig mogelijke manier toekomstbestendig maken als ruimtelijke entiteit?

Om aan deze situaties tegemoet te komen wordt de subsidiemogelijkheid uitgebreid tot 'gewezen gebouwen van de eredienst', gedefinieerd als een niet-beschermd gebouw dat, op het moment van de subsidieaanvraag, maximaal vijf jaar geleden is onttrokken aan de eredienst door het bevoegde representatief orgaan (artikel 3). Haalbaarheidsstudies, opmetingsplannen en processen van trajectbegeleiding kunnen dus ook worden gesubsidieerd bij 'gewezen gebouwen van de eredienst', evenals basisinvesteringen die een latere herbestemming mogelijk moeten maken (artikel 5 en 6).

De uitbreiding van de subsidiemogelijkheden voor beschermde eredienstgebouwen zoals opgenomen in de visienota (premiemogelijkheden voor werken die een kerkgebouw klaarmaken voor meervoudig gebruik én premie voor opmetingsplannen) zijn reeds mogelijk binnen het huidige kader van het onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013.

Impactanalyse

Maatschappelijke impact

De verplichte opmaak van kerkenbeleidsplannen per gemeente geldt enkel voor de rooms-katholieke eredienstbesturen, niet voor de besturen van de andere erkende erediensten. De geschiedenis van Vlaanderen is er de oorzaak van dat enkel de rooms-katholieke eredienst vandaag een (te) groot aantal eredienstgebouwen kent. Bij de andere erkende erediensten speelt dit gegeven niet; sommige erediensten kampen zelfs met een tekort aan eredienstgebouwen.

Gezien deze duidelijk ongelijke uitgangspositie is het verplichten van een kerkenbeleidsplan bij de andere erediensten zinloos. Het geeft bovendien geen extra betekenis aan de waarde van hun meerjarenplannen. Het zou dus administratieve overlast bezorgen zonder meerwaarde. Uiteraard is het aangewezen dat ook voor de gebouwen van de andere erediensten een reflectie gebeurt over het gebruik van het eredienstgebouw op langere termijn, maar het gaat dan over een denkoefening over dat éne gebouw, niet over alle eredienstgebouwen in de gemeente (of provincie). De subsidiemogelijkheden voor de eredienstgebouwen en de gewezen gebouwen van de eredienst gelden wel alle eredienstgebouwen, van welke erkende eredienst ook.

Dit ontwerp van decreet wil een positieve impact hebben op de lokale besturen en de rooms-katholieke kerkbesturen in hun eventuele projecten van her- of nevenbestemming, gedragen door de lokale gemeenschap. Er is geen directe impact op andere doelgroepen.

Budgettaire impact

De budgettaire impact op de Vlaamse overheid is neutraal: de dalende behoefte aan investeringssubsidies voor eredienstgebouwen (gezien de geleidelijke vermindering van het aantal parochiekerken) wordt gecompenseerd door de aanvullende subsidiemogelijkheden die projecten van her- en nevenbestemming moeten stimuleren.

Implementatie

Vandaag, voorjaar 2022, bevinden we ons in het midden van de lokale bestuursperiode 2019-2024. Een kerkenbeleidsplan wordt gerelateerd aan de opmaak van de meerjarenplannen door de rooms-katholieke kerkfabrieken. Dit moet gebeuren, conform artikel 41 van het eredienstendecreet van 7 mei 2004, binnen de zes maanden na de installatie van de gemeenteraad na de gehele vernieuwing van deze raad. Het is dan ook redelijk om de kerkenbeleidsplannen een eerste keer verplicht te maken naar aanleiding van de opmaak van de meerjarenplannen 2026-2031 na de lokale verkiezingen van oktober 2024 (artikel 11).

In tussentijd is de opmaak van een kerkenbeleidsplan facultatief, conform het onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, dat de passus over de kerkenbeleidsplannen zal behouden tot einde 2014 (zie artikel 11). De lokale besturen en de bisdommen weten alvast ruim op voorhand dat ze in 2025 over een verplicht kerkenbeleidsplan zullen moeten beschikken. Dit is overigens geen overbodige luxe. De opmaak van een doordacht en door alle actoren gedragen kerkenbeleidsplan vergt nu eenmaal de nodige tijd.

Kerkenbeleidsplannen moeten een belangrijke voorbereiding betekenen van de meerjarenplannen van de kerkbesturen, die op hun beurt input zijn voor de meerjarenplannen van de gemeenten. De relatie van de gemeentebesturen met de meerjarenplannen van de kerkbesturen is geregeld in artikel 43 van het eredienstendecreet van 7 mei 2004. Hieraan worden geen wijzigingen aangebracht. Op de kerkenbeleidsplannen zal de Vlaamse overheid geen specifiek toezicht organiseren. Het 'Platform Toekomst Parochiekerken' zal wel ondersteunend materiaal ontwikkelen ten behoeve van gemeenten en kerkbesturen opdat ze een zo kwaliteitsvol mogelijk kerkenbeleidsplan kunnen opmaken.

De extra subsidiemogelijkheden worden wel ogenblikkelijk van toepassing, na de publicatie van het ontwerp van decreet in het Belgisch Staatsblad. Dit als directe stimuleringsmaatregel voor lokale projecten van her- of nevenbestemming.

C. Totstandkomingsprocedure

De inhoudelijke voorbereiding van de visienota 'Beleidsmaatregelen voor de her- en nevenbestemming van parochiekerken in Vlaanderen' van 16 juli 2021, en bij uitbreiding ook van dit ontwerp van decreet, gebeurde op drie manieren:

- Vzw Parcum verzamelde en screende, in opdracht van de Vlaamse Regering, de goedgekeurde kerkenbeleidsplannen op de intenties met betrekking tot her- of nevenbestemming;
- Het Agentschap Binnenlands Bestuur en het Agentschap Onroerend Erfgoed organiseerden in maart 2021 een elektronische bevraging bij de 300 Vlaamse burgemeesters over hoe zij aankijken tegen dit thema;
- De ministers en de Vlaamse administraties bevoegd voor Binnenlands Bestuur en Onroerend Erfgoed voerden in het voorjaar van 2021 gesprekken met diverse belanghebbenden over hun inzichten met betrekking tot her- en nevenbestemming van parochiekerken. Het betrof gesprekken met:
 - o De vertegenwoordigers van de lokale besturen (VVSG, Vlintert, Kenniscentrum Vlaamse Steden en het Vlaams Netwerk Onroerend Erfgoed)
 - o De bisschoppenconferentie;
 - o De architectenbureaus die opdrachten (haalbaarheidsstudies) uitvoerden in het kader van het Projectbureau Herbestemming Kerken;
 - o De huidige structurele partners van het agentschap Onroerend Erfgoed aangaande dit thema (vzw Parcum, Participatie Maatschappij Vlaanderen, Herita en Monumentenwacht Vlaanderen).

Het eigenlijke voorontwerp van decreet is voorgelegd aan de stuurgroep van het Programma Toekomst parochiekerken, opgericht in opvolging van de visienota van de Vlaamse Regering van 16 juni 2021 (zie hoger) en met de bisschoppenconferentie daarin vertegenwoordigd.

Op 25 mei 2022 verstrekke de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) haar advies over het voorliggend ontwerp van decreet.

De SARO acht de voorgestelde maatregelen over de kerkenbeleidsplannen (de opname ervan in het eredienstendecreet, de verplichting ervan én de beperking ervan tot de rooms-katholieke eredienst) positief en ondersteunt ze. Ook de ruimere subsidiemogelijkheden om projecten van her- en nevenbestemming mogelijk te maken beoordeelt de SARO positief, onder meer omdat een optimale benutting van de (voormalige) parochiekerken kan betekenen dat er elders géén aansnijding van open ruimte moet gebeuren: "Deze subsidies leveren dus een ook een bijdrage aan de gewenste bouwshift".

Met betrekking tot de nieuwe mogelijkheden van financiële steunverlening maakt de SARO ten slotte nog 3 kritische bedenkingen.

- SARO merkt terecht op dat de ruimere subsidiemogelijkheden door dit wijzigend decreet (dat 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 wijzigt) beperkt zijn tot de niet-beschermden rooms-katholieke parochiekerken en dat gelijkaardige subsidiemogelijkheden ook nuttig zijn voor beschermde parochiekerken. Er zullen ook specifieke subsidiemogelijkheden worden voorzien voor beschermde kerken, conform de goedgekeurde visienota. Beschermde parochiekerken vergen een specifieke expertise en volgen regelgevend en administratief een apart spoor.
- De SARO vraagt zich af of het zinvol is om een onderscheid te maken tussen herbestemming en nevenbestemming, waarbij herbestemming (dat theoretisch een grotere bijdrage zou kunnen betekenen aan de bouwshift) financieel aantrekkelijk wordt gemaakt dan nevenbestemming. De Vlaamse Regering wil de lokale discussies over mogelijke her- of nevenbestemming tussen de betrokken actoren in volle vrijheid laten verlopen, zonder enige belemmering of bepaalde randvoorwaarden. In sommige gevallen kan een nevenbestemming evenzeer of meer te verkiezen zijn dan een herbestemming, of is er de optie tussen een nevenbestemming of helemaal geen ander gebruik van de parochiekerk. Ook is het soms (bijvoorbeeld bij de uitvoering van een haalbaarheidsstudie) nog niet helemaal duidelijk of een her- dan wel een nevenbestemming uiteindelijk het resultaat zal zijn. Ook vanuit administratieve eenvoud (maximum 30% subsidie voor studies, opmetingsplannen en trajectbegeleiding) lijkt het vooralsnog wenselijk om projecten van her- en nevenbestemming gelijk te behandelen.
- De SARO merkt ten slotte op dat bij subsidieaanvragen voor eredienstgebouwen van andere (niet rooms-katholieke) erediensten een positief advies gevoegd moet worden van het erkende representatieve orgaan van de eredienst en het college van burgemeester en schepenen of de deputatie van het betrokken gemeente- of provinciebestuur. De huidige decretale voorwaarde "dat uit de adviezen moet blijken dat de investeringen, waarvoor de subsidie wordt aangevraagd, passen in een langetermijnvisie" is niet overgenomen, wat de SARO doet vrezen dat de link tussen de adviezen en een langetermijnvisie ontbreekt. Ook al mogen we veronderstellen dat de betrokken adviserende instanties de langetermijnvisie in ieder geval zullen meenemen in hun advisering, ook al is dit niet decretaal geëxpliciteerd, dan nog lijkt het wenselijk om het belang van de langere termijn duidelijk te maken door de explicitering in het decreet. De betrokken passage wordt dus opnieuw opgenomen in het (wijzigend) decreet.

Op 15 juli 2022 verstrekke de Raad van State haar advies (71.752/3) over het voorontwerp van decreet. De Raad bevestigde de bevoegdheid van het Vlaams

Gewest tot het nemen van de voorgenomen decretale bepalingen. De Raad van State gaf geen bijkomende opmerkingen. De tekst van het decreet zoals eerder principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering behoeft dan ook geen wijzigingen naar aanleiding van dit advies.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Het ontwerp van decreet bevat uitsluitend gewestaangelegenheden, zowel wat betreft de lokale besturen, inclusief de kerkbesturen (BWHI, artikel 6, §1, VIII), als wat betreft het Onroerend Erfgoed (BWHI, artikel 6, §1, I). Het Vlaams Gewest is dan ook bevoegd tot het nemen van de voorgenomen maatregelen, zoals bevestigd door de Raad van State (zie hoger).

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Voor een nadere toelichting kan verwezen worden naar de toelichting bij punt D. van de algemene toelichting.

Artikel 2

Dit artikel bevat de definitie van een kerkenbeleidsplan. De vormgeving van dit document is vrij en wordt bepaald door de betrokkenen. Enkel zijn vijf elementen opgesomd die minstens moeten worden opgenomen in een kerkenbeleidsplan ; het staat de betrokkenen vrij om er nog andere elementen aan toe te voegen. Punt 5° ("een onderbouwde visie op het toekomstig gebruik en de toekomstige functie van de betrokken kerken") vormt de kern van de kerkenbeleidsplannen. Parochiekerken die in aanmerking komen voor een effectieve neven- en herbestemming worden uiteraard expliciet aangeduid. Maar ook gebouwen die eredienstgebouwen blijven kunnen het kader vormen voor een occasioneel ander gebruik zoals een concert of een tentoonstelling (valorisatie) of kunnen gebruikt worden voor de eredienst door andere geloofsgemeenschappen (zoals een orthodoxe gemeenschap die vieringen houdt in een rooms-katholieke parochiekerk – medegebruik). Ook deze elementen, die een invloed kunnen hebben op de financiële meerjarenplanning, maken deel uit van het kerkenbeleidsplan.

Evenmin is bepaald wanneer een kerkenbeleidsplan moet worden opgemaakt; dit kan ten allen tijde gebeuren. Uiteraard is de inhoud van een kerkenbeleidsplan van groot belang voor een gedegen opmaak van een meerjarenplan, hetgeen conform artikel 41 van het eredienstendecreet van 7 mei 2004 moet gebeuren binnen de zes maanden na de installatie van de gemeenteraad na de gehele vernieuwing van deze raad. Het is dan ook van belang dat een eventueel bestand

kerkenbeleidsplan dat de blijvende goedkeuring wegdraagt van de partners, nog eens expliciet wordt bevestigd voorafgaand aan de opmaak van een meerjarenplan. Op deze manier wordt geen nodeloze planlast gecreëerd. Wanneer een van de partners (bijvoorbeeld het nieuw gekozen gemeentebestuur) zich niet zou kunnen vinden in (een deel van) het bestaande kerkenbeleidsplan, dan moet uiteraard wel een nieuw kerkenbeleidsplan worden opgemaakt én ondertekend.

Het kan altijd gebeuren dat er geen overeenstemming is tussen de partners (gemeentebestuur en bisschop) over de toekomst van één of meerdere parochiekerken op het grondgebied van een gemeente wanneer de betrokken kerkfabrieken een meerjarenplan moeten opmaken. In dit geval bekomen de gemeenteraden, wanneer het meerjarenplan van de betrokken kerkfabrieken investeringsuitgaven zou bevatten die niet verenigbaar zijn met de visie van de gemeente, de mogelijkheid om deze uitgaven op te schorten en dus de meerjarenplannen aan te passen. Een aangepast meerjarenplan kan dan opgemaakt worden wanneer er een nieuw ondertekend kerkenbeleidsplan is.

De betrokkenen bij de eigenlijke ondertekening van een kerkenbeleidsplan zijn het betrokken gemeentebestuur en de betrokken bisschop (als representatief orgaan). Als de gebiedsomschrijving van één van de parochies van de gemeente zich uitstrekt over het grondgebied van een andere gemeente, dan wordt deze andere gemeente ook betrokken bij de opmaak van het kerkenbeleidsplan, alvast voor wat de kerk betreft waarvoor deze gemeente mee instaat voor het onderhoud en de financiering.

Er is evenmin een specifieke procedure bepaald voor de uitwerking en goedkeuring van een kerkenbeleidsplan, noch een procedure in geval van onenigheid tussen de partners, noch een specifieke toezichtprocedure. Het kerkenbeleidsplan is een funderend element van het meerjarenplan waarvan het erediensdecreet van 7 mei 2004 in de artikels 41 tot 44 wel de procedure beschrijft. Deze procedure blijft onverkort gelden.

Door de inlassing van dit nieuwe artikel 33/2 in afdeling 4 van Hoofdstuk I van Titel II van het erediensdecreet van 7 mei 2004 is de opmaak van een kerkenbeleidsplan enkel verplicht binnen de rooms-katholieke eredienst. Deze afdeling wordt immers niet van overeenkomstige toepassing verklaart in de Titels III en IV van het erediensdecreet die de bijzondere bepalingen bevatten voor de protestantse, de Anglicaanse, de Israëlitische, de orthodoxe en de Islamitische erediensten (zie meer bepaald artikel 114, 150, 186, 229 en 275).

Artikel 3

Eens een (niet-beschermd) rooms-katholieke parochiekerk kerkrechtelijk is onttrokken aan de eredienst, wordt dit een (niet-beschermd) profaan gebouw, dat vroeger een kerkgebouw, of een eredienstgebouw, is geweest. Het is echter niet

de bedoeling dat deze gebouwen tot in de lengte van jaren aanspraak kunnen maken op een subsidie voorzien 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*. Het is integendeel wel de bedoeling dat deze 'gewezen gebouwen van de eredienst' relatief snel een nieuwe, eventueel tijdelijke, bestemming kunnen krijgen.

Voor gewezen gebouwen van de eredienst kan nog gedurende vijf jaar een subsidieaanvraag worden ingediend, te rekenen vanaf de datum waarop het gebouw is onttrokken aan de eredienst. De onttrekking aan de eredienst van een rooms-katholieke parochiekerk gebeurt door een decreet van de bevoegde bisschop. Het is dan ook de datum van deze bisschoppelijke beslissing tot het onttrekken aan de eredienst van het kerkgebouw dat de maatstaf zal zijn voor de berekening van de vijf jaar. Een zeer beperkt aantal kerkgebouwen kunnen, met toepassing van artikel 275/1 van het eredienstendecreet, pas een nieuwe bestemming krijgen nadat ze zijn gedesaffecteerd door de Vlaamse Regering, na advies van de bisschoppelijke overheid. Voor deze kerkgebouwen wordt de datum van de beslissing van de Vlaamse Regering als basis genomen voor de berekening van de vijf jaar.

Artikel 4

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 5

Dit artikel breidt de subsidiemogelijkheden binnen het kader van 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* op twee manieren uit.

Enerzijds worden, behalve architecturale en financiële (haalbaarheids-)studies, nu ook opmetingsplannen en allerhande vormen van trajectbegeleiding (die burgers en omwonenden betrekken bij het beslissingsproces inzake her- of nevenbestemming) subsidiabel. Anderzijds zijn ook subsidies mogelijk voor 'noodzakelijke basisinvesteringen die een herbestemming mogelijk maken' aan gewezen gebouwen van de eredienst' (tot maximum 250.000 euro). Het is duidelijk dat niet de eigenlijke herbestemming subsidiabel is, maar wel investeringen die noodzakelijk zijn welke bestemming het gebouw uiteindelijk ook zou krijgen. Hierbij kan gedacht worden aan:

- dringende instandhoudingswerken, structurelementen voor stabiliteit, werken om veiligheidsredenen, brandweerstand en bliksembeveiliging;
- funderingswerken, ruwbouw van vloeren, muren, verdiepingsvloeren, plafonds, daken, traphallen, liftkokers en schachten;
- realiseren van dak- en gevelopeningen;
- structurele ingrepen in functie van (mobiele vormen van) compartimentering;

- essentiële werken in functie van de technische installaties (elektriciteit, hvac en sanitair) en aanpassingswerken ter verbetering van akoestiek en verlichting.

Artikel 6

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 7

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 8

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 9

Aangezien het instrument van het kerkenbeleidsplan verankerd wordt in het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten en daarin ook wordt gedefinieerd, is een definitie van een kerkenbeleidsplan in het Onroerenderfgoeddecreet niet meer aan de orde en wordt dit geschrapt. Dit temeer omdat ingevolge wijzigingsartikel 10 de enige vermelding van 'kerkenbeleidsplan' in het Onroerenderfgoeddecreet wordt geschrapt.

Artikel 10

De deadline van deze bepaling met betrekking tot het kerkenbeleidsplan in het tweede lid van artikel 12.3.12 van het Onroerenderfgoeddecreet is verstreken waardoor deze bepaling zonder voorwerp is geworden en kan worden geschrapt.

Artikel 11

Tot en met einde 2014 zijn kerkenbeleidsplannen vrijwillig op te maken door de rooms-katholieke kerkbesturen en de lokale besturen op basis van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013. Een organieke verplichting wordt het pas vanaf 1 januari 2015, na de lokale verkiezingen van oktober 2014. De kerkbesturen en de lokale besturen hebben derhalve ruim de tijd om zich voor te bereiden op deze nieuwe verplichting.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en
Gelijke Kansen,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed,

Matthias DIEPENDAELE