



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.917/1
van 16 maart 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014, het Varenderfgoedbesluit van 27 november 2015 en het besluit van 23 november 2023 over Vlaamse erfgoednetwerken, wat betreft de project- en beheerssubsidies en de onderhouds- en beheerspremies’

Op 13 februari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting en Financiën, Vlaamse Rand, Onroerend Erfgoed en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014, het Varenderfgoedbesluit van 27 november 2015 en het besluit van 23 november 2023 over Vlaamse erfgoednetwerken, wat betreft de project- en beheerssubsidies en de onderhouds- en beheerspremies’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 maart 2026.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1.1. Hoofdstuk 10 van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014¹ regelt in afdeling 3 projectsubsidies.

Het om advies voorgelegde ontwerp wijzigt deze afdeling. Projectsubsidies kunnen voortaan enkel nog worden verleend “na een oproep” en kunnen worden toegekend voor zover die projecten passen binnen de beleidsdoelstellingen (artikelen 2 tot en met 15, en 17 van het ontwerp). Daarnaast kunnen ook nog projectsubsidies worden toegekend voor projecten met een uitzonderlijk, onvoorzien of urgent karakter die passen binnen de beleidsdoelstellingen (artikel 16).

2.2.1. Artikel 23 van het Varenderfgoedbesluit² betreft een onderhoudspremie voor de daarin bepaalde onderhoudsmaatregelen.

Artikel 24, § 1, van hetzelfde besluit bepaalt de premie en stelt een verhoogde (onderhouds)premie in voor onderhoudsmaatregelen aan opengesteld varend erfgoed.

Het ontwerp schrapt deze verhoogde onderhoudspremie en behoudt enkel de onderhoudspremie met een premiepercentage van 40% (artikel 19).

2.2.2. Artikel 30 van hetzelfde besluit bepaalt een beheerspremie voor beheersmaatregelen ter uitvoering van een goedgekeurd beheersprogramma, met onder meer een verlaagde en een verhoogde premie voor respectievelijk openstellingsmaatregelen aan opengesteld varend erfgoed en voor het behoud of de herwaardering van opengesteld varend erfgoed of voor de ontwikkeling tot opengesteld varend erfgoed. Ook hier wordt enkel een vast premiepercentage van 40% behouden (artikelen 18 en 20 tot en met 27) en worden de beheerspremie voor openstellingsmaatregelen voor opengesteld varend erfgoed en de beheerspremie voor beheersmaatregelen voor opengesteld varend erfgoed opgeheven.

2.3.1. In artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2024 ‘over Vlaamse erfgoednetwerken’ wordt de oproep voor kandidaten voor een erkenning als Vlaams Erfgoednetwerk facultatief (artikel 28).

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013’.

² Besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 ‘betreffende de uitvoering van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed’.

2.3.2. In artikel 9 van hetzelfde besluit wordt de mogelijkheid ingeschreven om een apart premiepercentage te bepalen voor bijzondere opdrachten voor Vlaamse Erfgoednetwerken. (artikel 29)

2.4. De artikelen 30 en 31 van het ontwerp bepalen overgangsmaatregelen enerzijds voor projectoproepen voor een projectsubsidie als vermeld in artikel 10.3.6 van het Onroerendergoedbesluit van 16 mei 2014, die gelanceerd zijn vóór de datum van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit en anderzijds voor ontvankelijke premieaanvragen op basis van het Varendergoedbesluit van 27 november 2015, ingediend vóór de datum van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit.

RECHTSGROND

3.1. Artikel 17 vindt tevens rechtsgrond in artikel 10.2.1 van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013.³

3.2. De rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef maakt ook melding van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. De gemachtigde bevestigde dat deze bepaling een ‘overbodige rechtsgrond’ betreft.

3.3. Artikel 3 van het decreet van 23 november 2023 ‘over Vlaamse erfgoednetwerken’ dat de Vlaamse Regering machtigt de nadere regels voor de erkenningsprocedure te bepalen, biedt, zoals de gemachtigde aangaf in de rechtsgrondentabel, rechtsgrond voor artikel 28.

ALGEMENE OPMERKING

4.1. Het ontwerp bevat verscheidene delegaties aan de minister. Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

4.2. Gevraagd een aantal delegaties te verduidelijken, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Doelstelling van het ontwerp met betrekking tot projectsubsidies is een flexibeler instrument met een ruimere scope. Vandaag is de projectsubsidie beperkt tot projecten voor educatie en publiekswerking en onderzoek. Die verruiming van de scope vereist meer generieke voorwaarden (omdat die voor elk type oproep moeten kunnen gelden) en een flexibeler kader. In de oproep zelf worden vervolgens de detailvoorwaarden opgenomen toegespitst op het thema, de doelstellingen en doelgroep van de oproep.

Daarom geldt er een vaste set aan meer generieke beoordelingscriteria (ontworpen artikel 10.3.8) die indien nodig in de oproep door de minister kunnen aangevuld worden

³ Zie Adv RvS 74.976/16 van 22 december 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2024 ‘over Vlaamse erfgoednetwerken’, opmerking 5.

met bijkomende relevante criteria die specifiek relevant zijn voor het thema, de doelstellingen en doelgroep van de oproep.

Wat de jury betreft, dient artikel 10.3.6., tweede lid, 9°, c) samengelezen te worden met het ontworpen artikel 10.3.9 en 10.3.10. Het is de minister die op basis van de beoordelingscriteria beslist over welke projecten geselecteerd worden. De minister kan hiertoe facultatief advies vragen van het agentschap of een jury. In voorkomend geval dienen de praktische regels voor de samenwerking en organisatie van de jury en de samenstelling ervan in de oproep bepaald worden. Zo is het beslissingsproces transparant en duidelijk voor de kandidaat-indieners.

Wat het toezicht betreft, dient artikel 10.3.6, tweede lid, 10°, a) en b) eveneens samengelezen te worden met het ontworpen artikel 10.3.13 dat de regels voor verantwoording en toezicht op de toegekende subsidies en de uitbetaling regelt. De delegatie naar de oproep betreft eveneens louter de praktische modaliteiten van dat financieel en inhoudelijk toezicht en de uitbetaling.”

4.3. De delegatie aan de minister om eventueel bijkomende beoordelingscriteria (ontworpen artikel 10.3.6, tweede lid, 8°, en het ontworpen artikel 10.3.8, tweede lid⁴) kan enkel doorgang vinden als op zijn minst in voldoende mate de elementen worden bepaald waarop die bijkomende beoordelingscriteria betrekking kunnen hebben. Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat die door de minister eventueel te bepalen bijkomende beoordelingscriteria enkel betrekking kunnen hebben op het thema, de doelstellingen en de doelgroep van de oproep. Zo begrepen kan deze delegatie aan de minister begrepen worden als een nadere invulling van de beoordelingscriteria in het ontworpen artikel 10.3.8, eerste lid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. De vermelding “besluit van 23 november 2023 over Vlaamse erfgoednetwerken” dient vervangen te worden door “besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2024 over Vlaamse erfgoednetwerken”.

Aanhef

6.1. De verwijzing naar artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient te worden weggelaten in de rubriek “Rechtsgronden” (opmerking 3.2).

6.2. Een verwijzing naar artikel 10.2.1 van het Onroerenderfgoeddecreet moet worden toegevoegd aan het derde streepje in dezelfde rubriek (opmerking 3.1).

⁴ De gemachtigde stelde dat artikel 10.3.6, eerste lid, 8°, een doorvertaling is van de delegatie in ontworpen artikel 10.3.8, tweede lid. Artikel 10.3.6 bevat een overzicht van alle vereiste elementen van de oproep en dient uiteraard samen gelezen te worden met de verdere bepalingen en delegaties in de volgende artikelen. Doel is dat de concrete oproep alle spelregels bevat van de oproep, dus inclusief elementen zoals de selectieprocedure.

- 6.3. Artikel 3 van het decreet van 23 november 2023 dient te worden toegevoegd aan het vierde streepje in dezelfde rubriek (opmerking 3.3).
- 6.4. Het advies van de inspecteur van financiën dateert van 10 november 2025. Dit moet worden verbeterd in de rubriek ‘Vormvereisten’.

Artikelen 3 en 16

7. In het ontworpen artikel 10.3.2 gaat het onder meer over projecten die passen binnen de beleidsdoelstellingen. Ook in het ontworpen artikel 10.3.19 worden deze doelstellingen vermeld.

Op de vraag waar deze te vinden zijn antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De beleidsdoelstellingen kunnen teruggevonden worden in de beleidsnota. Dat document wordt op verschillende manieren ter beschikking gesteld: via <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/> maar ook via andere publicatiekanalen van de Vlaamse overheid: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/70833>

Die accenten en beleidsdoelstellingen worden daarnaast ook jaarlijks doorvertaald in de in de beleids- en begrotingstoelichtingen aan het Vlaams Parlement bij de begroting (raadpleegbaar op de website van het parlement - Alle documenten | Vlaams Parlement).”

De vermelding “, vermeld in de beleidsnota Onroerend Erfgoed” dient, zoals in het ontworpen artikel 10.3.19, § 1, eerste lid, te worden toegevoegd aan de zinsnede “binnen de beleidsdoelstellingen” in het ontworpen artikel 10.3.2, eerste lid.

Artikel 12

8. Artikel 10.3.10/1 wordt toegevoegd in hoofdstuk 10, afdeling 3, onderafdeling 4. Deze precisering dient te worden opgenomen in de inleidende zin van deze bepaling.

Artikel 13

9. In de inleidende zin dienen de nog geldende wijzigingen van de te vervangen artikelen 10.3.11 en 10.3.12 te worden vermeld.

Artikel 14 en 16

10. De gemachtigde werd gevraagd hoe de ontworpen artikelen 10.3.13, § 5 en 10.3.19, § 7, zich verhouden tegenover de bepalingen van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’. Ze antwoordde het volgende:

“De ontworpen artikelen zijn een concrete operationalisering in de lijn van de principes opgenomen in het bredere kader voor subsidies zoals vastgelegd in artikel 76 van

de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 en de artikelen 11 tot en met 14 van de wet van 16 mei 2003.”

Er kan worden overwogen om de vermelding ‘met behoud van de toepassing van artikel 13 van de wet van 16 mei 2003’ toe te voegen om de link te leggen met de terugbetalingsverplichtingen die sowieso gelden en waaraan geen afbreuk kan worden gedaan.

Artikel 28

11. Over het ontwerp van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2024 merkte de afdeling wetgeving in voormeld advies 74.976/16 het volgende op, dat opnieuw relevant is voor het ontwerp:

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

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

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

Desgevraagd antwoordde de gemachtigde dat

- de oproep in artikel 2 van het ontwerp ‘optioneel’ is en dat wanneer ‘de Vlaamse Regering de nood ervaart om het landschap aan erkende Vlaamse Erfgoednetwerken te verbreden, ze vanuit die nood gericht de markt [kan] bevragen, maar het is geen verplichting’;

- ‘de Vlaamse Regering, als ze daartoe de nood ervaart, ook zonder oproep potentiële netwerken tot erkenning kan uitnodigen en tot erkenning [kan] overgaan. Ze beslist ook wanneer ze dat doet. Het is belangrijk te onderstrepen dat een erkenning voortvloeit uit een uitgesproken behoefte vanwege de Vlaamse Regering. Het effect van een erkenning volgt trouwens pas op het moment dat een samenwerkingsovereenkomst wordt afgesloten. Het is van belang dat dat in een vroeg stadium van een regeerperiode gebeurt, zodat geen voorafname wordt genomen op het beleid van toekomstige regeringen’;

- ‘erkenning gebeurt in dialoog tussen de Vlaamse Regering en kandidaten die ze op het oog heeft. Het decreet bepaalt voldoende duidelijk [aan] welke erkenningsvoorwaarden een Vlaams Erfgoednetwerk moet voldoen, wie de aanvraag beoordeelt en wie de beslissing neemt.

Het is aan een kandidaat-organisatie om aan te tonen dat [ze] voldoet aan de inhoudelijke en formele voorwaarden in het decreet van 23 november 2023 over Vlaamse erfgoednetwerken. Er is dus geen nood aan nadere regeling van de erkenningsprocedure’.

De Raad van State stelde reeds vast in advies 74.022/1/V dat het de bedoeling is van de decreetgever om niet slechts één erfgoednetwerk, maar eventueel meerdere netwerken te erkennen en desgevallend te subsidiëren.⁵

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

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

en

‘Het ontwerp van decreet voorziet de expliciete mogelijkheid om meerdere erfgoedorganisaties als netwerk te erkennen. Het is eerder vanzelfsprekend dat een Vlaams decreet de lat op Vlaams niveau legt. Het is ook vanzelfsprekend dat het ontwerp van decreet vanuit de samenwerkingspraktijk met Herita is opgebouwd en dat hier continuïteit is te vinden. Herita (en rechtsvoorgangers) is al bijna dertig jaar gesubsidieerde partner van de Vlaamse overheid, beheert een portfolio dat grotendeels uit Vlaamse overheidseigendommen bestaat en heeft ten aanzien van de overheid een aantal concrete engagementen. Het is op dit moment ook de enige partner op Vlaams niveau die onroerenderfgoedbeheer als voornaamste bestaansreden heeft. Het ontwerp van decreet moet dus toelaten minstens de samenwerking met deze organisatie optimaal te regelen. Het is niet de ambitie van het ontwerp van decreet om een kader te bieden voor organisaties met een meer provinciale of lokale uitstraling, of afstemming te regelen met de subsidiestromen die op dat niveau bestaan. Organisaties die kunnen voldoen aan de decretaal bepaalde krijtlijnen komen uiteraard wel voor erkenning in aanmerking. Daarbij moet worden opgemerkt dat subsidiëren weliswaar een mogelijk gevolg is van erkenning, maar dat de mate waarin het effectief kan gebeuren altijd voorwerp zal zijn van een budgettaire afweging.’

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

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

Artikel 32

12. De datum van inwerkingtreding is niet bepaald. De gemachtigde liet hierover het volgende weten:

“Het is de bedoeling om het BVR, in functie van de communicatie van de nieuwe regels, op een vaste datum in werking te laten treden, bijvoorbeeld op 15 april. Welke

⁵ Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: “Adv. RvS 74.022/1/V van 11 augustus 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 november 2023, opm. 6”

precieze datum dit wordt hangt af van wanneer wij uw advies ontvangen en de datum waarop dit BVR op de ministerraad kan geagendeerd worden.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC