



SARO

Strategische Adviesraad  
Ruimtelijke ordening  
Onroerend erfgoed

**vlabest**  
vlaamse adviesraad voor bestuurszaken

Advies  
van 29 september 2010  
over de conceptnota onroerend erfgoeddecreet

## INHOUD

|      |                                    |    |
|------|------------------------------------|----|
| I.   | SITUERING .....                    | 3  |
| II.  | ALGEMENE BEMERKINGEN .....         | 3  |
| III. | BESPREKING VAN DE CONCEPTNOTA..... | 4  |
| IV.  | BESLUIT .....                      | 13 |

## I. SITUERING

1. **Adviesvraag.** SARO en Vlabest ontvingen op 27 juli 2010 een adviesvraag van minister Geert Bourgeois over de conceptnota onroerend erfgoed. De minister stelde in zijn brief dat het goedgekeurde document ruimte laat voor discussie. Iedereen die wenst kan aanvullende ideeën of opmerkingen aanreiken. Tevens verduidelijkte hij dat de conceptnota voorgelegd wordt aan de bevoegde Commissie in het Vlaams Parlement en dat naast de SARO en Vlabest ook advies werd gevraagd aan de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen.

Voorliggend advies betreft een gezamenlijk advies van SARO en Vlabest (verder de raden).

2. **Eerder advies SARO over visienota onroerend erfgoed.** De raden verwijzen met nadruk naar het SARO-advies van 31 maart 2010 over de visienota onroerend erfgoed. SARO leverde daarmee proactief een insteek en formuleerde in dit advies een negental aandachtspunten (beginselen) die meegenomen konden worden bij de verdere uitwerking van de visienota onroerend erfgoed. Na een toetsing van de conceptnota aan het SARO-advies van 31 maart 2010 kunnen de raden niet anders concluderen dan dat er met deze aandachtspunten weinig tot geen rekening is gehouden bij de opmaak van de conceptnota. De raden betreuren dit en vragen uitdrukkelijk aan de minister om in de verdere conceptfase wel degelijk de voorstellen in overweging te nemen. De inhoud van het eerder uitgebrachte advies is nog steeds van toepassing en kan bijgevolg integraal overgenomen worden.<sup>1</sup>
3. **Leeswijzer.** Een eerste deel van voorliggend advies formuleert een aantal algemene bemerkingen bij de conceptnota. In een tweede deel wordt concreet ingegaan op diverse bepalingen in de conceptnota aan de hand van de beginselen uit het advies van 31 maart 2010. De strategische adviesraden maken daarmee bewust de keuze een advies op hoofdzakelijk strategische lijnen uit te brengen. De vele opmerkingen over de operationele doelstellingen worden weerhouden voor een volgende adviesronde.

## II. ALGEMENE BEMERKINGEN

4. **Doelstelling conceptnota.** De doelstelling van de conceptnota staat niet duidelijk vermeld in de nota. Op pagina 9 lezen de raden: *‘Om knelpunten op te lossen en om een antwoord te bieden op de hedendaagse uitdagingen en ontwikkelingen, is het onvermijdelijk in een nieuwe decretale basis te voorzien. [...] De conceptnota inventariseert de knelpunten en uitdagingen waar het beleidsveld onroerend erfgoed vandaag mee te maken heeft. [...] De redactie van het nieuwe decreet zal gebeuren op basis van de conceptnota en de aangereikte aanvullingen.’*

De conceptnota geeft echter onvoldoende duiding en inzicht in de hoofdlijnen van het beoogde decreet. In de nota is bijvoorbeeld niet steeds het onderscheid duidelijk tussen 1) welke bestaande regelgeving inhoudelijk ongewijzigd blijft, 2) welke bestaande regelgeving inhoudelijk wordt aangepast of geschrapt en 3) wat nieuwe regelgeving is. Ook het gebruik van termen zoals ‘erfgoedreflex’ of ‘historische leefomgeving’, waarvan noch de definitie, noch de draagwijdte duidelijk zijn, verhindert een goede lezing. De nota veronderstelt bovendien veel voorkennis waardoor veelal enkel vaktechnici kunnen ingaan op de uitnodiging tot debat.

---

<sup>1</sup> [www.sarovlaanderen.be](http://www.sarovlaanderen.be)

5. **Gebrekkige probleemanalyse.** Ten aanzien van de bestaande situatie biedt de conceptnota vernieuwende ideeën die een stap voorwaarts zouden kunnen betekenen in de omgang met onroerend erfgoed. De afstemming van het bestaande instrumentarium kan inderdaad beter en een geïntegreerde en integrale benadering is aangewezen. Een breder draagvlak voor de onroerende erfgoedzorg zal de sector alleen maar ten goede komen. Een van de cruciale vragen die met betrekking tot de nota niettemin moet gesteld worden, is of er überhaupt nood is aan nieuwe regelgeving en of dat dan allemaal maar in een eenheidsdecreet moet. Voorliggende nota overtuigt onvoldoende om de nood aan een volledig nieuw eenheidsdecreet te rechtvaardigen. Verandering is immers alleen maar zinvol als het een werkelijke verbetering betreft. In de conceptnota worden de actuele problemen en noden nauwelijks geïdentificeerd en omschreven. Dit is echter onontbeerlijk om een duurzaam beleid te kunnen uitwerken. De nieuwe voorstellen moeten vanuit dat perspectief dan ook beter onderbouwd en gemotiveerd worden.
6. **Gebrek aan samenhang.** Op vele vlakken is de conceptnota onsamenhangend en vertoont het hiaten. Procentueel gezien besteedt de nota erg veel aandacht aan archeologie, terwijl het vruchteloos zoeken is naar visies of concrete initiatieven voor landschappen. Het stuk over beheer van onroerend erfgoed bijvoorbeeld heeft het eveneens quasi uitsluitend over archeologie. Worden de bestaande instrumenten voor monumenten en landschappen behouden of worden ze integendeel integraal afgeschaft? Niets hierover in de nota. Daardoor is een beoordeling en vergelijking met de bestaande toestand in feite onmogelijk. Belangrijke thema's worden soms slechts aangehaald terwijl andere thema's dan weer tot op operationeel niveau zijn uitgewerkt.

### III. BESPREKING VAN DE CONCEPTNOTA

#### BEGINSEL 1: VERNIEUW EN BREEK DE BESTAANDE CONCEPTEN EN PATRONEN OPEN

7. Het is duidelijk dat de conceptnota er niet in slaagt aan dit beginsel te beantwoorden. De conceptnota bestendigt grotendeels de bestaande situatie en zoekt nauwelijks naar raakpunten met andere beleidsdomeinen om een echt integraal en geïntegreerd cultureel-erfgoedbeleid in te leiden. Evenmin zoekt ze naar een antwoord op uitdagingen geformuleerd in diverse internationale conventies. Noch erkent ze de inspanningen die andere actoren nu reeds ter zake leveren. Gevolg is dat de versnippering vergroot terwijl het net de bedoeling was met het nieuwe decreet diverse bestaande decreten samen te voegen. Ondanks de neergeschreven intenties wordt niet afgestapt van de huidige 'verkokering'.
8. **Het internationaal erfgoeddiscours.** De conceptnota benadert onroerend erfgoed enkel vanuit de zeer materialistische gedachte dat inventariseren-beschermen-beheren-financieren-handhaven de enige aspecten van een erfgoedbeleid zijn. Sensibiliseren, onderzoek, ontsluiting en overleg, komen nauwelijks aan bod. Europese conventies zoals de conventies van Valletta en Faro wijzen er nochtans op dat deze aspecten essentieel zijn.

Onroerend-erfgoedbeleid hoort een onderdeel te zijn van een ruimer, integraal en geïntegreerd cultureel-erfgoedbeleid en een cultureel-erfgoedbeleid kan geen exclusieve taak zijn van specialisten en/of overheden, cf. de Europese verklaring van Portoróz uit 2001. Hoewel er in de conceptnota verwezen wordt naar de bestaande internationale conventies, blijkt echter uit niets dat de inhoud, betekenis en impact van die conventies daadwerkelijk doorvertaald worden in het nieuwe Vlaamse onroerend-erfgoeddecreet.

Verder stellen de raden vast dat bij de beschrijving van de Conventie van Faro enkele fundamentele aspecten ontbreken. Het betreft onder meer het essentiële concept 'erfgoedgemeenschap'. De conventie roept eveneens op tot samenwerking met alle betrokkenen,

op alle niveaus. Deze principes worden in de tekst niet (h)erkend. Zo haalt men in de conceptnota wel aan dat de Conventie van Faro het cultureel erfgoed betreft, en dat dit alle soorten erfgoed (onroerend, roerend en immaterieel) inhoudt, terwijl verder in de conceptnota het begrip cultureel erfgoed niet meer voorkomt.

De Unesco-conventie voor het Werelderfgoed (1972) wordt hier aangehaald als juridische basis voor het opstellen van de Werelderfgoedlijst. Minstens even belangrijk om op te nemen is de vooruitgang van het denken over cultureel erfgoed die door deze conventie gegenereerd werd. Met andere woorden, het belang van deze conventie zit hem vooral in het feit dat ze een eerste stap betekend heeft in de ontwikkeling van een internationaal erfgoeddiscours over de overgang van monumentenzorg voor en door specialisten naar cultureel erfgoed voor en door de gemeenschap.

Ook de Unesco-conventie voor de bescherming van immaterieel erfgoed (2003) bevat belangrijke elementen die relevant zijn voor het onderkennen van het integrale karakter van cultureel erfgoed. Voorwerp van de conventie zijn immers ook de culturele ruimten en sites die met het immateriële erfgoed geassocieerd worden. Verder wordt immaterieel erfgoed aangeduid als erfgoed dat door gemeenschappen gevormd is, als antwoord op hun omgeving en in interactie met de natuur en hun geschiedenis. In de conceptnota is geen sprake van deze conventie.

**9. Draagvlakverbreding als prioritaire ambitie.** De draagvlakverbreding veronderstelt dat het erfgoedbeleid tot bij de burger geraakt en vooral ook door de burger begrepen wordt. Voor een goed begrip van erfgoed en het belang ervan voor de erfgoedgemeenschap is een integrale aanpak noodzakelijk (zie voorgaande punt). De burger heeft geen enkele boodschap aan een versnipperde visie op zijn leefomgeving. Het is de burger zelf die - als lid van de gemeenschap - mee beslist over de erfgoedwaarde en de bijdrage van erfgoed aan zijn levenskwaliteit. Vandaag is dit gegeven nog vooral een filosofisch discours ingeleid door de Conventie van Firenze, de Conventie van Faro en de Unesco-conventie voor de bescherming van immaterieel cultureel erfgoed. In de toekomst zal dit ongetwijfeld nog verder ingevuld worden. Enkele elementen zijn evenwel essentieel en zouden nu reeds meegenomen moeten worden:

- De erfgoedgemeenschap is een essentiële schakel in een proces van draagvlakverbreding.
- De erfgoedgemeenschap bekommert zich om het gehele cultureel erfgoed. Er kan daarbij geen onderscheid gemaakt worden tussen het roerend, onroerend of immaterieel karakter.
- De bijdrage van het cultureel erfgoed tot de maatschappij en de menselijke ontwikkeling.
- De gedeelde verantwoordelijkheid voor cultureel erfgoed.

De conceptnota stelt dat het nieuwe decreet een basis biedt voor verantwoorde educatieve en publieksgerichte initiatieven. Slechts de Vlaamse Monumentenprijs en de organisatie van de Landschapsprijs van de Raad van Europa worden vernoemd. Het ideeëngoed over educatie en publiekswerking is schaars in de nota. Het is aldus onduidelijk welk soort initiatieven mogelijk zijn. De raden vragen om dit maatschappelijk belangrijk thema verder uit te werken en wijzen op de waardevolle initiatieven die momenteel reeds lopen in de brede erfgoedsector zoals Open Monumentendag en Erfgoeddag.

Draagvlakverbreding komt meermaals terug in de conceptnota. Toch gaat de conceptnota onvoldoende in op welke concrete inspanningen de Vlaamse overheid zal leveren om een draagvlak voor het erfgoedbeleid te creëren. Het is duidelijk dat Vlaanderen op dat vlak een ambitie heeft. De valorisatie van het middenveld om het maatschappelijk draagvlak te verbreden is prima als het middenveld niet verengd wordt tot de grote erkende onroerend-erfgoedverenigingen. Zeker voor een erfgoedbeleid, waar sterke allianties mogelijk zijn met de

'dorpstraat', is een diversificatie aangewezen. Een evenwichtige afweging tussen onroerend-erfgoedbeleid en inzichten van andere beleidsdomeinen stimuleren via een adequaat instrumentarium is prima. Het gegeven dat in de conceptnota enkel een beschermingsinstrumentarium voorkomt, is echter jammer en moeilijk te onderschrijven. Daarmee wordt het draagvlak voor het globale en liefst integrale erfgoedbeleid zeker niet verbreed.

Het realiseren van een integraal erfgoedbeleid is een taak voor alle overheden. Daarnaast moeten ook erfgoedgemeenschappen, musea en erfgoedcellen hieraan kunnen bijdragen.

## BEGINSEL 2: VEREENVOUDIG EN INTEGREER

10. **Vraag naar vereenvoudiging.** De raden wezen reeds eerder op de noodzakelijk aandacht voor vereenvoudiging. De conceptnota lijkt echter eerder de overregulering dan het principe van wetsmatiging te huldigen. Tal van nieuwe plannen en documenten zien het levenslicht. De nota is voor bepaalde zaken zeer technisch gedetailleerd. In het licht van de wetsmatigingen en met het oog op het doel van de interne staatshervorming is dat merkwaardig, zeker in een beleidsdomein waar de bevoegdheid momenteel bij dezelfde minister ligt.
11. Diverse (nieuwe) begrippen in de nota worden niet of onvoldoende verklaard zodat de betekenis ervan niet in te schatten is. De definitie van **erfgoedwaarde** laat uitschijnen alsof de waarden intrinsiek in het erfgoed aanwezig zouden zijn, waardoor het erfgoed een maatschappelijke betekenis krijgt. Het is echter al jaren duidelijk dat iets pas erfgoed wordt wanneer een erfgoedgemeenschap (cf. Conventie van Faro) erfgoedwaarden toekent aan wat ze aan toekomstige generaties willen doorgeven. Dit is een fundamenteel aspect. De definitie van **cultuurgoederen** ontbreekt. Het is trouwens een vreemde term voor de Vlaamse erfgoedsector. Wat is het verschil tussen cultuurgoederen en (roerend) erfgoed? De formulering is bovendien niet geheel toepasbaar op archeologische relictten. De vereiste '*herkenbare band*' is eveneens onduidelijk en biedt net als de huidige situatie diverse interpretatiemogelijkheden. Idem voor '*onroerend door bestemming*'. Doet het uit zijn context halen van bijvoorbeeld een kazuifel uit een kerk afbreuk aan de erfgoedwaarde van het onroerend erfgoed, in casu de kerk of kapel? Idem voor een familieportret uit een historische woonst. De raden wijzen tevens op de nood aan afstemming met het Burgerlijk Wetboek in het kader van successieproblematiek. De vraagstelling is uiteraard ook een belangrijk aspect met het oog op de afstemming met het Vlaamse beleid inzake roerend erfgoed en het Topstukkendecreet in het bijzonder. De conceptnota beperkt de relatie met het Topstukkendecreet nu tot individuele archeologische goederen en spreekt zelfs niet over de afstemming met de regelgeving inzake musea. Musea, zowel specifiek archeologische musea als musea met een deelcollectie archeologie, kunnen immers perfect een grote rol spelen in de bescherming, bewaring, waardering, draagvlakvergroting én ontsluiting van individuele archeologische objecten. Voor dit gegeven niet afstemmen met het museumbeleid op de diverse niveaus, zou niet te verantwoorden zijn. De afstemming met musea is overigens interessant omdat de primaire taakstelling van musea, met name verwerven-beheren-onderzoeken-ontsluiten, duidelijke overeenkomsten vertoont met de processen binnen onroerend erfgoed: inventariseren en beschermen, beheren, onderzoeken en ontsluiten.

Inzake zorgplicht vragen de raden afstemming met de bepalingen inzake actief en passief behoud. Wat het integratiebeginsel betreft merken de raden op dat de integratie met andere soorten erfgoed onder de algemeen en internationaal aanvaarde term 'cultureel erfgoed' speciaal is en verdient geëxpliciteerd te worden.

### **BEGINSEL 3: ZORG VOOR EEN STERKERE WISSELWERKING TUSSEN ERFGOED EN RUIMTELIJKE ORDENING**

12. De voorgestelde wisselwerking is vrij zwak uitgewerkt in de conceptnota. Er wordt hiervoor nochtans een goede aanzet gegeven door de Conventie van Firenze, die het heeft over landschappen in het algemeen en over het feit dat elke burger het recht heeft om in een kwalitatief landschap te leven. Erfgoed en erfgoedwaarden zijn daarbij geïntegreerde aspecten in eenieders leefomgeving.

De *'erfgoedrichtplannen'* kunnen een middel zijn op tot een betere afstemming tussen ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed te komen. Gaat het echter over meer dan een naamsverandering? Het begrip ankerplaatsen is bovendien nog maar net ingeburgerd. Ankerplaatsen (en het begrip) worden bijvoorbeeld gebruikt in een aantal ruimtelijke structuurplannen als bindmiddel tussen planning en onroerend erfgoed. De conceptnota (pag. 18) stelt: *'Een erfgoedrichtplan is een sectoraal voorstel vanuit onroerend erfgoed voor een bepaald gebied dat samen met andere sectorale voorstellen gelijktijdig en evenwaardig dient afgewogen bij ruimtelijke processen. [...] Gezien het een sectoraal voorstel betreft, vereist het opstellen van een erfgoedrichtplan geen betrokkenheid van andere beleidsdomeinen.'* Het is niet wenselijk dat sectoren, zoals voorgesteld, met overheidsmiddelen richtplannen opstellen die *'geen betrokkenheid van andere beleidsdomeinen'* vereisen. De informatie in de erfgoedrichtplannen dient later gebruikt te worden in onder andere en wellicht ook vooral de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Daar moet een gelijktijdige afweging gebeuren tussen alle ruimtebehoevende functies. Het is niet wenselijk dat een bepaalde 'sector' zonder al te veel overleg plannen opmaakt vanuit een louter sectorale visie die niet of nauwelijks wordt besproken met anderen of waar de gemeente bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan later slechts na veel motivatie kan vanaf wijken. De raden pleiten voor een integrale aanpak van begin af aan.

De raden zijn vragende partij dat het erfgoeddecreet expliciet verwijst naar de mogelijkheden die via de ruimtelijke uitvoeringsplannen bestaan. Daarbij kan/moet worden overlopen of en hoe het ruimtelijk planningsinstrumentarium kan versterkt worden ten behoeve van het onroerend erfgoed, bv via 'overdruk' of 'typebepalingen'." Dit zou de integrale benadering van het onroerend erfgoed met het oog op het behoud ervan kunnen waarborgen, ook in functie van de economische leefbaarheid.

### **BEGINSEL 4: STREEF OP LANGE TERMIJN NAAR EEN ERFGOEDCODEX**

13. **Integrale benadering.** De conceptnota (pag. 7) stelt: *'Bovendien is er nood aan een integrale benadering van het onroerend erfgoed waarbij alle onroerend erfgoedvormen evenwaardig worden behandeld [...]'*. Deze 'integrale' benadering is in de conceptnota echter enkel gericht op het beleidveld 'onroerend erfgoed'. Zoals al eerder gesteld in dit advies wijzen de raden op de integrale benadering van cultureel erfgoed, waar het onroerend erfgoed deel van uitmaakt. In zijn advies van 31 maart 2010 pleitte SARO er voor om op lange termijn te streven naar een erfgoedcodex. In die zin is het belangrijk dat in het kader van de opmaak van een nieuw decreet onroerend erfgoed dit gegeven minstens erkend wordt.

De centrale definitie van onroerend erfgoed in de conceptnota, nl. *'onroerende goederen met erfgoedwaarde, met inbegrip van de cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken'* heeft een dusdanig raakvlak met de gemeenschapsbevoegdheid voor roerend en immaterieel erfgoed

dat afstemming en goede afspraken noodzakelijk zullen zijn. De voorbeelden van gebouwen met roerende erfgoedobjecten in een bijzondere site zijn legio. De *'cultuurgoederen die integrerend deel uitmaken van onroerend erfgoed'* moeten volgens de bepaling een herkenbare band hebben met de erfgoedwaarden die worden toebedeeld aan het onroerend goed in kwestie. Het uit hun context halen van deze cultuurgoederen zou afbreuk doen aan de erfgoedwaarde(n) van het onroerend goed. Het is dan ook belangrijk (cf. betwistingen en uitspraken van de Raad van State) om objectieve criteria te bepalen ten einde de cultuurgoederen die integrerend deel uitmaken van onroerend erfgoed eenduidig vast te kunnen leggen.

14. Op Vlaams niveau is het cultureel-erfgoedbeleid opgesplitst tussen gewestelijke materie en gemeenschapsmaterie. Het Gewest voert het beleid voor het onroerend cultureel erfgoed (inclusief varend erfgoed). De conceptnota onroerend erfgoeddecreet moet leiden tot een nieuw decreet onroerend erfgoed en dit ter vervanging van de bestaande decreet- en regelgeving. De Gemeenschap voert het beleid voor het roerend en immaterieel cultureel erfgoed op basis van het decreet van 23 mei 2008. Dat decreet zet sterk in op 'subsidiariteit' van het erfgoedbeleid, met aanduiding van specifieke taken op Vlaams, provinciaal en lokaal niveau. Beide decreten zijn/worden geformuleerd om zoveel mogelijk 'overlap' uit de weg te gaan. Het erfgoedbeleid van beide ministeries weigert evenwel hardnekkig om cultureel erfgoed te erkennen als een integraal beleidsdomein. Nochtans is het (lokaal) niet mogelijk beide sectoren te scheiden want ze maken samen op een natuurlijke manier deel uit van elk (lokaal) beleid voor de cultuurhistorische omgeving van een (erfgoed)gemeenschap.

Gevolg voor de conceptnota onroerend erfgoeddecreet:

- In het beleidskader ontbreekt elke verwijzing naar het roerend- en immaterieel-erfgoedbeleid zoals ingebed bij de Vlaamse Gemeenschap. Het zogenaamde 'Cultureel-erfgoeddecreet' van 2008 heeft nochtans heel wat raakvlakken met wat in het onroerend-erfgoeddecreet geregeld moet worden.
  - De term 'cultureel erfgoed' komt in de conceptnota amper voor. De sterke band met andere soorten cultureel erfgoed ontbreekt volledig. Dit staat lijnrecht tegenover het hedendaagse denken over cultureel erfgoed en de noodzakelijke holistische aanpak. Reeds verscheidene decennia wordt internationaal onroerend erfgoed zeker (en zelfs primair) als cultureel erfgoed beschouwd, zoals ook blijkt uit de verschillende internationale conventies waarnaar wordt verwezen in de conceptnota.
  - Inzake deponering van erfgoed ontbreekt elke afstemming met het Cultureel-erfgoeddecreet. Dat decreet vermeldt de provincies als hét bestuurlijk niveau dat verantwoordelijk is voor de uitbouw van een depotbeleid binnen de eigen provinciegrenzen. Het decreet onroerend erfgoed doet dit (bewust?) niet, waardoor enige afstemming zoek is. Het kan toch onmogelijk de bedoeling zijn om twee netwerken van depots naast elkaar op te zetten.
  - De voorgestelde (inter)gemeentelijke erfgoeddiensten worden belast met taken inzake behoud en beheer van erfgoed. Deze worden gedelegeerd door de Vlaamse overheid. Sensibiliseren, studie en ontsluiting lijken veel minder (of niet?) opgenomen te moeten worden door deze intergemeentelijke diensten. Ook hier ontbreekt de integrale erfgoedbenadering en de afstemming met de bestaande en de te verwachten instrumenten van het roerend- en immaterieel-erfgoedbeleid.
15. De beoogde (inter)gemeentelijke onroerend-erfgoeddiensten hebben een sterke verwantschap met de erfgoedcellen die door convenanten van de Vlaamse gemeenschap worden ondersteund. In het nieuwe decreet dient zeker te worden aangeduid hoe beide structuren zich tot elkaar zullen verhouden. Beter nog wordt gezocht naar één enkele gezamenlijke oplossing voor beide.



Erfgoedcellen hebben nu de grootste moeite om in hun werking rond cultureel erfgoed niets te doen wat raakt aan onroerend erfgoed. Ze worden er wel op afgerekend. Het onderscheid roerend - onroerend wordt op lokaal niveau als totaal irrelevant ervaren. Meer nog, de loskoppeling is ronduit hinderlijk voor een volwaardig (lokaal) erfgoedbeleid.

16. Een afstemming en coördinatie op Vlaams niveau is absoluut noodzakelijk voor de beoogde erfgoeddepothouders voor onroerend erfgoed en het depotbeleid vanuit het Cultureel-erfgoeddecreet. Een Vlaams beleid met bijvoorbeeld de Abdij van Vlierbeek (Kessel-lo) als archeologisch depot en de Abdij van 't Park (Heverlee) als cultureel-erfgoeddepot is wegens het ontbreken van een coördinatie niet ondenkbeeldig. De toewijzing van de coördinatieopdracht (Vlaams versus provinciaal) moet in deze afweging mee worden verrekend. De uitbouw van een depotbeleid als taak voor de provincies is nu expliciet opgenomen in het Cultureel-erfgoeddecreet en het Groenboek Interne Staatshervorming. Een goed Vlaams depotbeleid kan enkel integraal gevoerd worden, met andere woorden voor het gehele cultureel erfgoed.

#### **BEGINSEL 5: STREEF NAAR 1 INVENTARIS ERFGOED**

17. In zijn advies van 31 maart 2010 wijst de SARO op de behoefte aan een volwaardige inventaris van het onroerend erfgoed om tot een goede onderbouwing van het erfgoedbeleid te kunnen komen. De raden pleiten er voor om uit te gaan van één inventaris die tot meer samenhang moet leiden en die verder gaat dan het louter samenvoegen van deelinventarissen. In de conceptnota is er effectief sprake van één inventaris. Het is echter niet duidelijk of deze meer zal zijn dan een louter samenvoegen van de bestaande inventarissen. Bovendien dient gewezen op een aantal gevaren verbonden aan het zonder meer samenvoegen van de bestaande inventarissen. Zo werden deze inventarissen initieel elk met verschillende doeleinden gemaakt. Daarnaast zijn niet alle inventarissen gebiedsdekkend en/of volledig (vooral een probleem voor de Centraal Archeologische Inventaris). De gegevens uit de verschillende deelinventarissen moeten tevens op een andere manier geïnterpreteerd worden. In geval van archeologie geeft de inventaris trouwens enkel informatie over de bekende sites in Vlaanderen inclusief de bekende, reeds opgegraven en dus de facto verdwenen sites. Geen vermelding van een locatie in de CAI betekent geenszins dat dit gebied archeologisch oninteressant zou zijn.

Daarnaast vragen de raden dat de inventaris bewuster moet aangewend worden in het kader van de beoogde draagvlakverbreding. Op dit moment en zoals de conceptnota het voorziet, is de inventaris slechts een instrument waarmee de burger 'geconfronteerd' wordt. De overheid moet de inventaris onroerend erfgoed echter net inzetten om te sensibiliseren vóór erfgoed. Daarvoor is er nood aan heldere en objectieve criteria op basis waarvan items op de inventaris terecht komen. Als er juridische gevolgen zijn, dan is er - net als bij beschermingsprocedures - nood aan inspraakmogelijkheden. Tot slot moet er op gelet worden dat de rechtsgevolgen van de vaststelling van de inventaris geen basis worden voor sluipende tangentiële reglementering.

#### **BEGINSEL 6: BESCHERMING ERFGOED IS EEN TWEEDE SPOOR**

18. In zijn advies van 31 maart 2010 wijst SARO op de mogelijkheid om de sporen van ruimtelijke verankering (zie beginsel 3) en van bescherming hand in hand of parallel te laten lopen. In de conceptnota is er een aanzet voor de wisselwerking tussen beide maar die gaat niet ver genoeg.

Naar taakstelling toe is bovendien onduidelijk wie wat moet doen. Bescherming van onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening is nu vooral een taak van de Vlaamse Overheid, maar wordt in de conceptnota uitgebreid met het lokale niveau. Sensibiliseren over beide aspecten gebeurt op dit moment door de drie bestuursniveaus. Het handhavingsbeleid is in de nota beperkt tot de handhaving van beschermd onroerend erfgoed en werd voor het spoor van de ruimtelijke ordening niet uitgewerkt.

#### **BEGINSEL 7: HEB AANDACHT VOOR DE GROTE GROEP VAN ACTOREN**

19. De raden zijn het eens met het principe van subsidiariteit maar vragen tegelijk aandacht voor de verschillende publieke en private actoren. Ze wijzen op de hiaten die kunnen ontstaan als de actuele voorstellen zonder meer worden uitgevoerd. Zoals reeds eerder gesteld gaat de conceptnota uit van een zeer materialistische omgang met het erfgoed (o.a. inventariseren, beschermen, beheren). Er is weinig concrete aandacht voor sensibilisering en draagvlakverbreding. Vlaanderen wil in de toekomst het zwaartepunt leggen bij zowel zichzelf als bij lokale overheden die ook beheersmogelijkheden zullen krijgen. De conceptnota is niet duidelijk in wie welke taken gaat opnemen bijvoorbeeld op het gebied van draagvlakverbreding. Momenteel scoren de gemeenten en provincies het beste op dat vlak. In de conceptnota is er bovendien geen duiding en waardering van de rol van de provincies. Evenmin is er in de gehele conceptnota onroerend erfgoed sprake van de rol van de erfgoedverenigingen zoals Monumentenwacht, Forum Erfgoedverenigingen of Erfgoed Vlaanderen.

Het delegeren van bevoegdheden naar gemeenten is slechts zinvol als het is ingebed in een Vlaamse visie over bevoegdheden inzake onroerend erfgoed. De raden stellen vast dat dit op heden onvoldoende is uitgeklaard.

De raden merken daarnaast op dat principes en begrippen zoals 'medebewindstaken' en 'loketfunctie' niet eenduidig zijn en vragen hierover verdere verduidelijking. De voorliggende voorstellen bevestigen eerder de status quo dan een vernieuwing. Dat lijkt een gemiste kans voor het nieuwe onroerend-erfgoeddecreet.

20. **De adviesraden.** Volgens de conceptnota komt er naast de SARO een technische adviesraad te staan door een samenvoeging van de net opgerichte Expertcommissie en de KCML. Los van de pertinente vraag of deze fusie een zinvolle operatie is, moet er benadrukt worden dat deze (advies)raden voor het beleidsdomein moeten bestaan uit voldoende experts in de erfgoedmateries. Er is nood aan een voldoende breed gamma van experts.

#### **BEGINSEL 8: KOPPEL EEN GEÏNTEGREERD ERFGOEDEBEHEER AAN EEN GEÏNTEGREERDE MIX VAN MAATREGELEN**

21. **Financiering en procedure van het archeologisch onderzoek.** De raden ondersteunen het principe van de solidariteitsbijdrage. Vanuit een bijdrageplicht moeten alle partijen, zonder drempel, bijdragen aan de kosten van een archeologisch onderzoek. Hoe breder de schouders, hoe beter de financiële lasten gedragen kunnen worden. Daarom is een duidelijker onderscheid tussen bijdrageplicht en onderzoeksplicht aangewezen. Wat de onderzoeksplicht betreft zullen er wel een aantal criteria moeten bepaald worden zodanig dat een vergunningaanvrager niet geconfronteerd wordt met een onevenredige onderzoekslast. De raden stellen ook voor om de taak en het

engagement van de overheid in deze te activeren en te expliciteren. Enerzijds is de financiële participatie van de overheid in de conceptnota eerder beperkt en al te zeer afhankelijk van de beschikbaarheid van financiële middelen, wat een reëel risico inhoudt op het blokkeren van projecten. Anderzijds moet de Vlaamse overheid een regisserende rol blijven opnemen. De privésector is trouwens geen vragende partij om het voortouw te nemen bij de oprichting en het beheer van het voorgestelde archeologisch solidariteitsfonds. Bijkomend moet de Vlaamse overheid er zich van bewust zijn dat niet enkel de privésector zal betrokken zijn bij dit fonds. Ook publieke actoren (lokale besturen, autonome gemeentebedrijven en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) ontwikkelen regelmatig projecten waarbij vergunningsplichtige bodemingrepen nodig zijn. Het lijkt de raden dan ook noodzakelijk dat ook publieke actoren betrokken worden bij de oprichting en beheer van het fonds. Het fonds zal bovendien een aanzienlijke initiële injectie van overheidsmiddelen vergen om het financieringsmechanisme op gang te trekken. Het fonds moet immers volledig operationeel zijn op het moment dat een nieuwe regeling van kracht gaat. In die zin is het aan te bevelen om voorafgaand aan de opmaak van het decreet diverse scenario's gedetailleerd uit te werken, zodat de overheid in samenspraak met de private en publieke partners kan komen tot sluitende en efficiënte procedures en overeenkomsten. Via een impactstudie kan een inzicht verworven worden over hoeveel sites het gemiddeld jaarlijks zal gaan en welke kostprijs daar dan tegenover staat.

De raden dringen er bij de Minister ook op aan om meer transparantie en rechtszekerheid te creëren met betrekking tot de voorgestelde opgravings- en vergunningsprocedure, zodat zowel publieke als private initiatiefnemers sneller weten waar ze aan toe zijn. Zeker in het kader van grotere (infrastructuur)projecten is een adequatere procedure vereist en moeten aanvraag, vergunning en uitvoering beter op elkaar afgestemd worden opdat een initiatiefnemer in een vroeger stadium beslissingen zal kunnen nemen. De in de conceptnota voorgestelde procedure (vooronderzoek, rapport, attest) is heel zwaar. De raden vragen om te onderzoeken in hoeverre de procedure vereenvoudigd kan worden en dit vanuit de beoogde eenvoud en transparantie van het systeem en de vraag naar een op voorhand begrootbaar systeem. Nu kan de kostprijs voor de initiatiefnemer onmogelijk op voorhand in het budget ingecalculeerd worden. Complexe en logge mechanismen die de financiering ondoorzichtig maken, zullen het draagvlak voor archeologie enkel ondermijnen. De raden zijn er voorstander van dat het vooronderzoek reeds kan gebeuren voor de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning maar in een bepaald aantal gevallen (vb. grotere (verkavelings-)projecten met versnipperde eigendomsstructuur) moet de mogelijkheid worden voorzien om voor de uitvoering van de werken het archeologisch vooronderzoek te organiseren op de globale site.

De rapporten van de erkende archeologiedeskundige dienen volgens de conceptnota gevalideerd te worden door de Vlaamse overheid. De vraag stelt zich of dit niet eenvoudiger kan, in het belang van de initiatiefnemer, de archeoloog én de overheid.

- 22. Bescherming.** Bestaande beschermingen worden geïntegreerd in één instrument. De raden vinden de integratie en vernieuwing van het beschermingsinstrumentarium zeer positief. Ze wijzen echter op de knelpunten die er nog bestaan om deze integratie op terrein ook effectief te realiseren.

De bescherming als stads- en dorpsgezicht wordt vervangen door het voorgestelde nieuwe instrumentarium. Alle bestaande beschermingen van stads- en dorpsgezichten worden op termijn inhoudelijk geëvalueerd en beschermd als overgangszone, landschap, archeologische zone of monument. Dat zal een hele onderneming zijn. Daarom is een tijdsindicatie, met aanduiding van werkwijze en prioritering op basis van objectieve criteria, voor dit proces aangewezen. De conceptnota gaat er van uit dat bij elke bescherming een overgangszone als buffer kan worden ingesteld. Dit nieuwe begrip 'overgangszone' wordt niet opgenomen in de definities. De raden

erkennen dat dit nieuwe begrip kan leiden tot een betere omschrijving en maatwerk. De mogelijkheid wordt voorzien voor een gedeeltelijke sloop *zonder wezenlijke impact op de erfgoedwaarden*. Daarmee wordt bovendien tegemoetgekomen aan de huidige juridische problematiek waarbij de Raad van State een bescherming als stads- of dorpsgezicht zeer eng interpreteert. De gehele of gefaseerde aanpassing van het bestand aan beschermde stads- en dorpsgezichten betekent volgens de raden dat ook de overgangszones periodiek kunnen worden gewijzigd. De raden benadrukken in dat kader het belang van rechtszekerheid.

De conceptnota stelt dat voor de bescherming van individuele goederen 'overlap' met het Cultureel-erfgoeddecreet moet vermeden worden. Dit kan niet echt een geïntegreerde aanpak worden genoemd (cf. beginsel 4 van dit advies).

De idee om een beschrijving van de toekomstige beheersdoelstellingen op te nemen in het beschermingsbesluit is positief in het kader van de rechtszekerheid en het draagvlak voor onroerend erfgoed. Daaromtrent vragen de raden aandacht voor het feit dat erfgoedzorg een dynamisch proces is waarin discussie en overleg een belangrijke rol spelen. Daarom zouden deze beheersdoelstellingen best in overleg met de eigenaar worden vastgesteld en is het aangewezen dat een beschermingsbesluit op een snelle en eenvoudige manier kan gewijzigd worden.

De conceptnota stelt voor dat de gemeente een loketfunctie kan vervullen waardoor de aanvrager van een toelating zich slechts tot één bestuursniveau moet wenden. De gemeente kan die loketfunctie als meest nabije dienstverlener enkel vervullen indien ze verantwoordelijk is voor en vrije toegang heeft tot alle noodzakelijke informatie en procedures (bv. toegang Centrale archeologische inventaris). Als de toelating door de Vlaamse overheid wordt gegeven of geweigerd, is het de Vlaamse overheid die aanspreekbaar moet zijn en verantwoordelijk is voor de communicatie. Vlaanderen moet dus zelf ook een eerstelijnsfunctie naar haar burgers behouden.

- 23. Beheersplanning.** De raden ondersteunen het instrument van een erfgoedbeheersplan voor een duurzaam beheer van (beschermd) erfgoed. In de conceptnota wordt vermeld dat in welbepaalde gevallen de beheersplanning betoelaagbaar is, maar in het hoofdstuk financiering is hierover niets terug te vinden. De raden adviseren het beleid om zich voor het deel 'beheer' alsook voor de fiscale instrumenten te laten inspireren door de regeling en mogelijkheden van het bosbeheersplan in het Bosdecreet. Het beheersplan wordt daarbij opgemaakt door de eigenaar of beheerder en wordt goedgekeurd door de bevoegde administratie, of in voorkomend geval, aangepast of gewijzigd volgens het advies van deze administratie. In deze procedure kan ook een beroep voorzien worden voor een beroepscommissie. Het erfgoedbeheersplan moet tevens geïntegreerd en afgestemd kunnen worden met (toekomstige) beheersplannen van andere sectoren zoals bos en natuur, water, landbouw of recreatie en toerisme. Dit betekent dat andere beleidsdomeinen erfgoed in beschouwing kunnen nemen (integratieconcept). Het omgekeerde traject moet natuurlijk ook mogelijk zijn. Dat vergt op termijn een vormelijke afstemming van beheersplanning over de sectorale grenzen heen. De raden pleiten er tot slot voor om de opmaak van een erfgoedbeheersplan enkel verplicht te voorzien voor grote gehelen of omvangrijk erfgoed.

#### **BEGINSEL 9: GEBRUIK ERFGOED VOOR KENNISOPBOUW, TEWERKSTELLING EN INTEGRATIE**

- 24.** Ook hier dringt een goede samenwerking met het beleid van roerend en immaterieel erfgoed zich op. Zij hebben ervaring opgebouwd met steunpunten en expertisecentra, die uitgebreid kan worden naar de specifieke expertise en kennis vereist voor onroerend erfgoed.

Aangaande kennisopbouw en kwaliteitsvol onderzoek is er ook geen enkele doelstelling die zich expliciet richt naar lokale besturen. De raden wijzen op de mogelijkheid om een instrumentarium aan te reiken om visie- en expertiseontwikkeling voor het onroerend erfgoedbeleid bij lokale

besturen te ondersteunen en te stimuleren in het licht van de gedeelde verantwoordelijkheid en de zorg voor onroerend erfgoed, conform het beleidskader van de conceptnota.

Kwaliteitsbewaking en kennisopbouw binnen het voorgestelde archeologisch proces wordt ingewikkeld door de vele stappen die het proces doorloopt en door het irreversibele karakter van de grondingrepen. De in de conceptnota voorgestelde aanpak beoogt een garantie door een beoordeling van de uitvoerder op voorhand en een evaluatie van het rapport a posteriori. Tijdens de eigenlijke uitvoering, in de cruciale fases, is er geen kwaliteitsbewaking voorzien. Dit betekent dat een slecht uitgevoerd onderzoek pas achteraf wordt vastgesteld, op het moment dat het kwaad is geschied. Om onmiddellijk te kunnen bijsturen van bij de planning, de opgravingsstrategie, de vraagstellingen en vooral bij de uitvoering op het terrein en bij de diverse rapporteringsfases, is een systeem van traject- en wetenschappelijke begeleiding noodzakelijk. Dit systeem van bijsturing moet onafhankelijk werken van de controle of handhaving door de Vlaamse Overheid die hiervoor de enige bevoegde instantie blijft. De bewaking van de kwaliteit tijdens het volledige traject moet gebeuren door gekwalificeerde archeologen in overheidsdienst (thans IAD's en provincies), los en onafhankelijk van goedkeuringsprocedures. Deze kwaliteitscontroles hebben in principe geen enkel gevolg voor de initiatiefnemer. Enkel de uitvoerders van archeologisch onderzoek zijn betrokken partij. De trajectbegeleiders kunnen beroep doen op een pool van wetenschappelijke specialisten aan universiteiten en bij het VIOE. Ten einde een centrale monitoring en coördinatie van de resultaten van het archeologisch onderzoek te garanderen, is het wenselijk een centrale databank op Vlaams niveau in te stellen. Dit kan in de schoot van het VIOE. Bedoeling is dan dat de archeologieskundigen hun rapporten en verslagen ter informatie overmaken aan deze centrale databank, net zoals de Koninklijke Bibliotheek van België het wettelijk depot van publicaties bijhoudt. Er is trouwens geen enkele garantie dat de resultaten van een archeologisch onderzoek - toch aanzienlijk gefinancierd met publieke middelen - ooit op een toegankelijke manier tot bij het brede publiek geraakt. Ook dat was een bepaling binnen de Conventie van Valletta.

#### **IV. BESLUIT**

25. Voorafgaand aan de opmaak van voorliggende conceptnota onroerend erfgoed heeft de SARO - op uitnodiging van de minister - in een strategisch advies enkele beginselen aangereikt, waar de Vlaamse Overheid zich op kan baseren voor de uitwerking van een vernieuw(en)d onroerend-erfgoedbeleid. In de conceptnota is van deze beginselen zo goed als niets terug te vinden, wat de raden unaniem betreuren.

De voorgestelde nota bevat diverse nieuwe concepten en begrippen die een interessant toekomstperspectief bieden voor de onroerend-erfgoedsector. Vooral op gebied van inventarisatie, bescherming, beheer en handhaving worden concrete stappen vooruit gezet. Voor een aantal cruciale thema's die steeds meer aan belang winnen zoals de internationale context, een integraal en geïntegreerd Vlaams erfgoedbeleid en draagvlakverbreding, schiet de conceptnota dan weer schromelijk te kort.

In zijn totaliteit wekt de conceptnota de indruk dat het nieuwe decreet voorbijgaat aan de initiële doelstelling om de globale regelgeving inzake onroerend erfgoed te vereenvoudigen. Bovendien is de tekst op vele vlakken incoherent, is er procentueel gezien onevenredig veel aandacht voor archeologie, terwijl landschappen dan weer stiefmoederlijk behandeld worden. Dit bemoeilijkt een finale evaluatie en waardering van het geheel. Voorliggende conceptnota onroerend erfgoeddecreet is - ondanks de vernieuwende en welkome bijdragen - geen voorafspiegeling van

het beoogde consistent en doordacht erfgoedbeleid.

De beleidsnota onroerend erfgoed besteedde ruim aandacht aan de integratie/afstemming van onroerend erfgoed met andere beleidsdomeinen en aan de volledige verankering van de zorg voor het onroerend erfgoed in de maatschappelijke dynamiek. De raden betreuren dat de conceptnota hier onvoldoende aandacht voor heeft. Zo worden bindende adviezen omgezet in toelatingen (wat op hetzelfde neer komt) en zal er in de toekomst nog meer worden gewerkt met sectorale erfgoedrichtplannen. Het is voor de raden dan ook onduidelijk op welke manier er in de toekomst aan een betere afstemming en integratie gewerkt zal worden.

Specifiek wijzen de raden op de vraag om op langere termijn te streven naar een erfgoedcodex. Het erfgoedbeleid van beide ministers (onroerend cultureel erfgoed – roerend en immaterieel cultureel erfgoed) weigert evenwel hardnekkig om cultureel erfgoed te erkennen als een integraal beleidsdomein.

Om tot een volwaardige bescherming van het onroerend erfgoed te komen zal de overheid een niet onbelangrijke inspanning moeten leveren bij de invoering van een goed functionerend en haalbaar financieringssysteem. De conceptnota geeft hier onvoldoende duidelijkheid over welke inspanningen de overheid zal leveren (vb. solidariteitsfonds archeologie zal enkel door de privésector moeten gebeuren). De raden verwijzen naar de beleidsnota van de minister waarin gesteld wordt dat de marktconformiteit dient gerespecteerd te worden en de overheid dient te zorgen voor voldoende financiering van het onroerend erfgoedbeleid.