



SARO

Strategische Adviesraad
Ruimtelijke ordening
Onroerend erfgoed

**Advies
van 26 januari 2011
over de conceptnota voor nieuwe regelgeving
inzake onroerend erfgoed**

ADVIES

1. **Adviesvraag.** SARO ontving op 23 december 2010 een adviesvraag van de voorzitter van het Vlaams Parlement Jan Peumans over de conceptnota voor nieuwe regelgeving inzake onroerend erfgoed.¹ Het verzoek daartoe werd geformuleerd door de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed.

Deze commissie behandelt momenteel zowel de conceptnota van de heer Dirk Van Mechelen als de conceptnota van minister Geert Bourgeois.² Over deze laatste conceptnota heeft SARO reeds advies uitgebracht op 29 september 2010.³ SARO werd door de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement uitgenodigd om zijn advies toe te lichten op de commissievergadering van 8 december 2010.

De adviesvraag gaat uit van een adviestermijn van dertig dagen. De commissie zou het immers op prijs stellen om tegen de start van de inhoudelijke politieke bespreking van de nota's op 9 februari 2011, over het advies te kunnen beschikken. Met voorliggend advies komt de Raad tegemoet aan de gestelde adviesvraag.

2. **Ruim debat over onroerend erfgoed.** SARO ondersteunt de vernieuwde belangstelling voor conceptnota's, die de basis kunnen vormen voor het uitwerken van nieuwe regelgeving. Naast de Vlaamse Regering heeft nu ook het Vlaams Parlement recent de mogelijkheid voor 'conceptnota's voor nieuwe regelgeving' ingevoerd.

SARO vindt het positief dat - zowel door de Vlaamse Regering als door het Vlaams Parlement - een ruim debat is opgestart over de uitwerking van een nieuw geïntegreerd juridisch kader voor het behoud en het beheer van het onroerend erfgoed. SARO verwijst ook naar zijn advies van 31 maart 2010 waarin hij proactief reeds enkele aandachtspunten formuleerde over de visie nota onroerend erfgoed. Deze aandachtspunten zijn nog steeds actueel.

3. **Beide conceptnota's hebben een zeer grote gemeenschappelijke deler.** SARO stelt bovendien vast dat zowel door de Vlaamse Regering, de bevoegde minister en het Vlaams Parlement reeds een vrij grote consensus is bereikt over de belangrijkste aandachtspunten ten aanzien van de nieuwe regelgeving onroerend erfgoed.

SARO benadrukt de belangrijke inhoudelijke gelijkenissen tussen beide conceptnota's. Beide nota's erkennen bijvoorbeeld het belang van een integrale benadering en aanpak van onroerend erfgoed. Ze erkennen de nood aan een nieuw overkoepelend decreet inzake onroerend erfgoed, de uitwerking van maatregelen en alternatieve financieringsmogelijkheden en de integratie van de zorg voor het onroerend erfgoed.

Tussen beide conceptnota's zijn evenwel ook enkele verschilpunten. De Raad gaat hierna verder op in. De Raad focust hierbij op strategische elementen. De rol van een conceptnota ligt immers in het uitwerken van een visie op hoofdlijnen. De verdere uitwerking en detaillering van de principes kan gebeuren in een latere fase, namelijk bij de concrete uitwerking van het ontwerp van het nieuwe decreet onroerend erfgoed. Net zoals de conceptnota van Bourgeois stelt de Raad vast dat ook in voorliggende conceptnota, bepaalde elementen reeds te sterk in detail worden uitgewerkt, terwijl anderzijds voor bepaalde elementen de hoofdlijnen onvoldoende geduid worden.

¹ Vlaams Parlement. Stuk (2009-2010) – nr.1 Conceptnota voor nieuwe regelgeving over onroerend erfgoed van de heer Dirk Van Mechelen.

² Vlaamse Regering. Conceptnota onroerend erfgoeddecreet, 23 juli 2010.

³ SARO 2010|12. Advies van SARO en Vlabest van 29 september 2010 over de conceptnota onroerend erfgoed. www.sarovlaanderen.be

4. **Een nieuw decreet onroerend erfgoed.** Beide conceptnota's zijn gericht op de uitwerking van een nieuw decreet inzake onroerend erfgoed, met daarin de nodige afstemming tussen de verschillende vormen van onroerend erfgoed. De elementen die aan bod komen in beide conceptnota's zijn nagenoeg identiek en zeer breed opgevat over het gehele proces; gaande van inventarisatie tot handhaving. De Raad vindt het positief dat in voorliggende conceptnota de nood aan een nieuw decreet en de meerwaarde duidelijk aangetoond wordt. Bovendien is de nota goed gestructureerd. Telkens wordt ingegaan op de huidige situatie en uitdagingen, om uitgaande hiervan een voorstel inzake nieuwe regeling uit te werken.

5. **Onroerend erfgoed als integraal begrip.** Beide conceptnota's gaan uit van de invoering van een nieuw begrip 'onroerend erfgoed'. Hierbij wordt afgestapt van de klassieke opdeling tussen monumenten, stads- en dorpsgezichten, landschappen en archeologisch erfgoed. De gehanteerde definitie is nagenoeg identiek in beide nota's. Beide conceptnota's geven vervolgens ook verder invulling aan de definitie van 'intrinsieke erfgoedwaarde'.

De voorliggende conceptnota vult het concept onroerend erfgoed iets ruimer in dan in de conceptnota van Bourgeois. Omwille van de bijzondere uitdagingen worden ook de aardkundige erfgoedwaarden meegenomen (zoals bijvoorbeeld grotten of ondergrondse ontginningsplaatsen en verlaten mergelgroeven).

De bemerkingen die de SARO in zijn advies van 29 september 2010 formuleerde inzake de nood aan verdere afstemming met het cultureel erfgoed, gelden ook voor voorliggende conceptnota. Er wordt in voorliggende conceptnota enkel zeer summier verwezen naar een protocol waarin de samenwerking tussen het beleidsdomein onroerend erfgoed en het beleidsdomein cultureel erfgoed kan worden geconcretiseerd.

6. **Inventaris onroerend erfgoed.** Beide conceptnota's gaan uit van de vaststelling van alle inventarissen en databanken binnen het concept van één publiek georiënteerde inventaris. De Raad staat positief ten aanzien van één inventaris onroerend erfgoed, maar benadrukt – net zoals in zijn advies van 29 september 2010 – dat deze integratie verder moet gaan dan het louter samenvoegen van de diverse deelinventarissen. Voorliggende conceptnota (pag.7) legt de nadruk op een geïntegreerde inventaris, om daarna echter snel terug invulling te geven aan de aparte inventarissen met name de inventaris bouwkundig erfgoed, de landschapsatlas en de archeologische informatie.

De Raad vindt het positief dat in de voorliggende conceptnota ruim aandacht gaat naar de beschikbaarheid van adequate gegevens en dit ter onderbouwing van het erfgoedbeleid en de diverse planningsprocessen. Het is positief dat voorliggende conceptnota ook sterk de nadruk legt op de nood aan heldere en objectieve criteria op basis waarvan items op de inventaris terecht kunnen komen.

De Raad meent bovendien uit voorliggende conceptnota te mogen afleiden dat er geen rechtsgevolgen worden gekoppeld aan de inventaris. Dit sluit aan bij het advies van de SARO van 31 maart 2010: *'Aan de opname in de Inventaris Erfgoed mogen geen rechtsgevolgen gekoppeld worden. Pas aan de bescherming via het ruimtelijk spoor of het beschermingsspoor kunnen rechtsgevolgen worden gekoppeld (deze procedures voorzien inspraak via een openbaar onderzoek en moeten gepaard gaan met een flankerend beleid'*.

7. **Actoren.** De zorg voor onroerend erfgoed wordt tot op heden, veel meer dan dit bijvoorbeeld voor de ruimtelijke ordening het geval is, uitgebouwd en georganiseerd op gewestelijk niveau.⁴

De conceptnota Bourgeois gaat uit van meer gemeentelijke autonomie en verantwoordelijkheid, met de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel als uitgangspunt voor de interne staatsvorming. Met het verlenen van meer bevoegdheden aan de lokale besturen wordt erfgoedzorg ook dichterbij de burger gebracht. Zo wenst men de gemeenten meer ruimte te geven inzake het beheer van onroerend erfgoed. Ook wordt gedacht aan de erkenning van erfgoedgemeenten. In zijn advies van 29 september 2010 stond de Raad positief ten opzichte van het principe van subsidiariteit; de Raad vroeg evenwel aandacht voor de grote groep aan actoren (publieke en private). De Raad wees er bovendien op dat een delegatie van bevoegdheden naar gemeenten slechts zinvol is als dit ingebed is in een Vlaamse visie over Vlaamse bevoegdheden inzake onroerend erfgoed. De uitwerking van objectieve criteria en het beheer van de Inventaris onroerend erfgoed ziet de Raad onder meer als taken van Vlaams niveau.

De voorliggende conceptnota gaat uit van de bestaande toestand met een sterke rol bij de Vlaamse overheid. Voor bepaalde aspecten wordt de rol van de Vlaamse overheid nog versterkt (cf. bijvoorbeeld vooronderzoek archeologie). De voorliggende conceptnota bevat geen voorstellen om de bevoegdheden van de gemeenten te verruimen. De rol van de provincies wordt in voorliggende conceptnota niet expliciet gedefinieerd. Er wordt niet ingegaan op de organisatie van de erfgoeddepots. De Monumentenwacht wordt enkele malen onrechtstreeks vermeld in de voorstellen van de conceptnota (pag. 15 en pag. 20), maar heel expliciet wordt niet ingegaan op hun toekomstige rol.

8. **Spoor ruimtelijke ordening.** SARO heeft reeds verschillende malen aandacht gevraagd voor een sterke wisselwerking tussen onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening. In de conceptnota Bourgeois werd daarvoor het onduidelijk begrip van erfgoedrichtplan ingevoerd. Voorliggende conceptnota bouwt voort op het bestaande concept van ankerplaatsen en erfgoedlandschappen. Dit spoor wordt uitgebreid van de meest waardevolle landschappen naar alle vormen van erfgoed. De Raad ondersteunt de visie die hieromtrent in voorliggende conceptnota uitgewerkt wordt en waarbij het onroerend erfgoed in samenhang wordt bekeken met het grotere ruimtelijke geheel.

Het is tevens positief dat in voorliggende conceptnota het concept van bufferzone wordt ingevoerd. De Raad vermoedt dat dit concept grotendeels gelijkloopt met het concept van overgangszone, zoals ingevoerd in de conceptnota Bourgeois.

9. **Beheersplan.** De Raad ondersteunt de voorstellen die in voorliggende conceptnota worden uitgewerkt ten aanzien van het instrument van een erfgoedbeheersplan. Het is positief dat hierbij een sterke relatie wordt gelegd met de financiële instrumenten. De onderhouds- en restauratiepremie worden gekoppeld aan een goedgekeurd beheersplan, die de aanvaarde beheersvisie met opgesomde onderhouds- en restauratiewerken bevat. Het is tevens positief dat het erfgoedbeheersplan wordt geïntegreerd en afgestemd met (toekomstige) beheersplannen van andere sectoren zoals bos en natuur, water, landbouw of recreatie en toerisme. De Raad ondersteunt tevens het voorstel om de opmaak van een erfgoedbeheersplan enkel verplicht te voorzien voor grote gehelen of omvangrijk erfgoed.

⁴ De gemeente en de zorg voor onroerend erfgoed. Tijdschrift voor gemeenterecht. 2010/4. Prof. Dr. Anne Mie Draye: 'Dit eerder centralistisch systeem voorziet evenwel in een aantal taken en verplichtingen die gemeentebesturen binnen de diverse decretale kaders dienen op te nemen, voor al het erfgoed dat op hun grondgebied gelegen is en ongeacht het gegeven of ze er eigenaar van zijn of niet. Daarnaast laten deze wettelijke bepalingen gelukkig heel wat ruimte voor een eigen beleid en bijhorende lokale initiatieven.'

- 10. Archeologisch onderzoek.** De invulling van het archeologisch onderzoek wordt in voorliggende conceptnota sterk verschillend ingevuld (in vergelijking met de conceptnota Bourgeois). De Raad heeft hierbij diverse bedenkingen.

SARO stelt bijvoorbeeld vast dat er geen oppervlaktecriterium wordt ingevoerd. Een archeologisch vooronderzoek dient steeds uitgevoerd te worden, voorafgaand aan alle vergunningsaanvragen voor vergunningsplichtige bodemingrepen. SARO heeft in zijn eerder advies van 29 september 2010 reeds benadrukt dat eveneens de mogelijkheid moet worden geboden om in bepaalde gevallen het archeologisch vooronderzoek te verrichten na de vergunning maar voor de uitvoering van de werken. In dit advies heeft de SARO ook benadrukt: *‘Wat de onderzoeksplicht betreft zullen er wel een aantal criteria moeten bepaald worden zodanig dat een vergunningaanvrager niet geconfronteerd wordt met een onevenredige onderzoekslast’*.

Voor de financiering van het archeologisch onderzoek wordt een fonds opgericht. Dit fonds wordt gedragen door een duidelijk afgebakende groep initiatiefnemers of hun koepelorganisaties. Het is evenwel onduidelijk of de koepelorganisaties volwaardig georganiseerd zijn om daaraan tegemoet te komen. Bovendien is het onduidelijk hoe de verdeling zal gebeuren. In zijn advies van 29 september 2010 heeft de SARO alvast uitdrukkelijk gepleit voor een bijdrageplicht waarbij alle partijen, zonder drempel, moeten 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.

Bovendien staat de integrale financiering van de opgravingen in tegenspraak tot het sterk benadrukte ‘behoud in situ’, waarvoor net de financiële stimuli - het (deels) moeten betalen door de vernier - komen weg te vallen.

Het vooronderzoek exclusief laten uitvoeren door een overheidsdienst creëert een niet gewenste monopoliepositie.

De Raad ondersteunt ook niet de idee om naast de kaart van archeologische zones, die gekende en waardevolle archeologische sites afbakt, nog een archeologische evaluatiekaart op te maken. Enerzijds is er al onderzoek gebeurd dat heeft uitgewezen dat men - in het beste geval - slechts tot een uiterst beperkte zekerheid komt.⁵ Anderzijds vraagt de combinatie van regio-, thema- en chronologiegebondenheid een dermate hoge arbeidsintensieve inspanning dat de efficiëntie van deze maatregel twijfelachtig is.

⁵ E. Muylemans, P. Finke (UGent), Y. Perdaen, J. Van De Wauw (UGent), Software versus stenen.

De digitale complexiteit van een eenvoudige jager-verzamelaar, presentatie studiedag Archeologie en ruimtelijke analyse, Den Haag, 3 december 2009, Computer Applications and quantitative methods in Archaeology, Nederland 2009, dia 14.