

ADVIES
VAN 27 MAART 2013
OVER DE CONCEPTNOTA UITVOERINGSBESLUIT
ONROERENDERFGOEDDECREET

INHOUD

I. SITUERING	2
II. ALGEMENE BEOORDELING	3
III. ERKENNEN VAN OE-GEMEENTEN EN INTERGEMEENTELIJKE OE-DIENSTEN	4
IV. ERKENNEN VAN OE-DEPOTS	5
V. ERKENNEN VAN ARCHEOLOGEN	6
VI. INVENTARISSEN EN AANDUIDEN ARCHEOLOGISCHE ZONES	6
VII. TOELATINGSPLICHTIGE HANDELINGEN AAN OF IN BESCHERMDE GOEDEREN	8
VIII. SUBSIDIES EN PREMIES	9
IX. PREMIES BUITENSPORIGE UITVOERINGSKOST ARCHEOLOGIE	11

I. SITUERING

1. De Vlaamse Regering verleende op 25 januari 2013 haar definitieve goedkeuring aan het ontwerp Onroerendergoeddecreet, de bijhorende memorie van toelichting én de Conceptnota uitvoeringsbesluit Onroerendergoeddecreet.
2. Met voorliggend advies formuleert SARO op eigen initiatief enkele aandachtspunten bij de Conceptnota. Voor zijn bemerkingen bij het ontwerp Onroerendergoeddecreet verwijst de raad naar zijn eerdere adviezen. SARO heeft in het verleden immers reeds vier maal geadviseerd over het Onroerendergoeddecreet:
 - In zijn advies van 31 maart 2010 formuleerde SARO - op vraag van de minister - een aantal aandachtspunten voor de uitwerking van de visienota onroerend erfgoed (OE).¹
 - Op vraag van de minister gaf SARO op 29 september 2010 zijn advies over de conceptnota onroerend erfgoeddecreet.²
 - Op vraag van het Vlaams Parlement formuleerde SARO op 26 januari 2011 advies over de conceptnota voor nieuwe regelgeving inzake onroerend erfgoed.³
 - Het SARO-advies van 31 augustus 2011 ten slotte ging, op vraag van de minister, verder in op het ontwerp Onroerendergoeddecreet.⁴
3. De Conceptnota gaat in op de inhoud van het uitvoeringsbesluit inzake:
 - het erkennen van een OE-gemeente en intergemeentelijke OE-diensten (art. 3.2.1, 3.3.1),
 - het erkennen van OE-depots (art. 3.4.1),
 - het erkennen van archeologen (art. 3.5.1),
 - de methodiek van het inventariseren en aanduiden van gebieden waar geen archeologisch erfgoed te verwachten valt (art. 4.1.2, art. 5.5.1),
 - toelatingsplichtige handelingen in beschermde goederen (art. 6.4.2, art. 6.4.4, art. 6.4.6),
 - subsidies en premies (art. 10.1.11, art. 10.2.1),

¹ SARO 2010|07. Advies van 31 maart 2010 over een visienota onroerend erfgoed met het oog op een nieuw decreet onroerend erfgoed. www.sarovlaanderen.be

² SARO 2010|12. Advies van 29 september 2010 over de conceptnota onroerend erfgoed.

³ SARO 2011|01. Advies van 26 januari 2011 over de conceptnota voor nieuwe regelgeving inzake onroerend erfgoed.

⁴ SARO 2011|12. Advies van 31 augustus 2011 over het ontwerp van OE-decreet.

- premies voor de buitensporige directe uitvoeringskost van het verplicht archeologisch onderzoek en archeologisch solidariteitsfonds (art. 10.3.5).

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. SARO vindt het positief dat samen met het OE-decreet ook een conceptnota werd goedgekeurd waarin inzicht wordt gegeven in de inhoud van de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten. SARO heeft immers in zijn advies van 31 augustus 2011 benadrukt dat heel wat elementen van het ontwerpdecreet verder ingevuld moeten worden met uitvoeringsbesluiten. Hierdoor is het heel moeilijk om de concrete impact van het decreet in te schatten. Het is in die zin positief dat nu gewerkt wordt met een conceptnota waarin de grote krijtlijnen van het uitvoeringsbesluit geschetst worden.

Niettemin stelt de raad vast dat de conceptnota slechts invulling geeft aan een 12-tal bepalingen van het OE-decreet die verder geregeld moeten worden met een uitvoeringsbesluit (cf. par. 3). Dit is slechts een beperkte fractie van het totaal plaatje, nl. ongeveer 10%. Een ruwe schatting levert meer dan 80 bepalingen op die nog verder ingevuld moeten worden met een uitvoeringsbesluit.⁵ Het blijft dus nog steeds zeer moeilijk om de totale impact van het OE-decreet op een adequate manier in te schatten.

De voorliggende conceptnota zal in een volgende stap verder moeten uitgewerkt worden in één uitvoeringsbesluit of in aparte uitvoeringsbesluiten. SARO benadrukt dat conform het decreet op de strategische adviesraden de raad om advies zal moeten worden gevraagd over deze 'strategische' uitvoeringsbesluiten. De raad heeft begrepen dat het OE-decreet gefaseerd in werking zal treden.⁶ Vermoedelijk zal dit gekoppeld worden aan een gefaseerde uitwerking van de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten. De raad vraagt inzicht te krijgen in het concreet stappenplan.

5. Hierna gaat de raad specifiek in op de inhoud van de conceptnota. Voorafgaand wenst de raad twee bemerkingen te formuleren bij de conceptnota. De raad stelt allereerst vast dat de conceptnota voor diverse bepalingen een te sterke verenging doorvoert ten opzichte van de bepalingen in het decreet. De raad vraagt om dit zeer breed te houden, onafhankelijk van het rechtstatuut van de aanvrager (zie verder deel VIII). Ten tweede vraagt de raad om bijzondere aandacht te besteden aan het vermijden van belangenvermenging. Bij een aantal instanties die ingeschakeld worden in de uitvoering van het OE-decreet kan er sprake zijn van belangenvermenging. Het agentschap Onroerend Erfgoed heeft zowel uitvoerende taken (erkend archeoloog, erkend depot), toezichthoudende taken (toelatingen, visitaties) en regelgevende bevoegdheden (vaststelling inventarissen). Het is bovendien onduidelijk in hoeverre het VCOE zal ingebed worden binnen het agentschap Onroerend Erfgoed.

⁵ Voorbeelden van bepalingen in het OE-decreet waarvoor alvast een uitvoeringsbesluit noodzakelijk is: Art.3.1.1. samenstelling VCOE, art. 3.6.1: erkenning metaaldetectorist, art. 3.7.1: kwaliteitslabel OE-ondernemers, art. 4.1.2: criteria opnemen onroerend erfgoed in inventarissen, art. 4.1.3: regels adviesprocedure en openbaar onderzoek inventarissen, art. 4.1.9: regels motiveringsplicht en zorgplicht inventarissen, art. 5.4.6 advies beroepsschrift archeologisch vooronderzoek, art. 5.4.9: advies archeologienota, art. 5.4.9: verspreiden informatie archeologienota, art. 5.4.13: administratief beroep archeologienota, art. 5.4.17: beroepsschrift, art. 5.4.17: verspreiden van informatie, art. 5.4.21: eindverslag archeoloog, art. 5.5.3: toelating archeologisch vooronderzoek, art. 5.5.3: advies VCOE, art. 5.5.4 eindverslag archeoloog, enz. Daarnaast zijn er nog tal van bepalingen in het OE-decreet waarin gesteld wordt 'de Vlaamse Regering kan de nadere regels hiervoor vastleggen'.

⁶ OE-decreet: artikel 12.4.1: 'Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering per artikel te bepalen datum.'

III. ERKENNEN VAN OE-GEMEENTEN EN INTERGEMEENTELIJKE OE-DIENSTEN

6. Het OE-decreet voorziet in de erkenning van OE-gemeenten (artikel 3.2.1) en intergemeentelijke OE-diensten (IOED) (artikel 3.3.1). De conceptnota geeft verdere duiding van de erkenningsvoorwaarden en de nadere regels voor de erkenning. Drie erkenningsvoorwaarden worden ingevoerd: de gemeente beschikt over (a) een beleidsvisie, (b) voldoende expertise en (c) een register van toelatingen en adviezen.
7. De raad stelt allereerst vast dat de conceptnota zeer sterk stuurt in de richting van IOED. Aan de erkenning als OE-gemeente is immers geen vergoeding voorzien terwijl IOED wel financiering kunnen ontvangen.⁷ Het is de vraag of het principe van ontvoogding inzake onroerend erfgoed voor de gemeenten een voldoende stimulans zal betekenen om een erkenning als OE-gemeente te vragen. De raad vindt het positief dat de conceptnota de samenwerking tussen verschillende gemeenten ondersteunt; niettemin meent de raad dat de gemeenten de vrijheid moeten hebben om te streven naar een erkenning als OE-gemeente en/of in te stappen in een intergemeentelijke samenwerking. De raad pleit er aldus voor dat Vlaanderen zowel de erkende OE-gemeenten als de samenwerking (IOED) ondersteunt. De financiering kan eventueel getraptd worden uitgewerkt: met een minimale ondersteuning voor OE-gemeenten en een hogere financiële steun voor IOED (met een verdere differentiatie tussen kleine en grote samenwerkingsverbanden).
8. SARO heeft bovendien diverse bemerkingen bij de voorgestelde erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure voor IOED:
 - De conceptnota stelt als voorwaarde bij de opstart van een IOED dat minstens 2 deelnemende gemeenten erkend moeten zijn als OE-gemeente. Dit zou een belangrijke belemmering kunnen vormen voor de opstart van een IOED. De bemerking in de conceptnota dat *'de aanvraag tot erkenning van de IOED en tot erkenning van de OE-gemeenten door middel van één erkenningsdossier kan gebeuren'* zou dit enigszins kunnen faciliteren; maar vraagt evenwel verdere duiding.
 - Om in aanmerking te komen voor erkenning als IOED moet het samenwerkingsverband een OE-plan indienen bij de Vlaamse overheid. Positief is dat OE-plan afgestemd wordt met de andere beleidsvelden en dat zal worden rekening gehouden met de principes van het planlastendecreet. De raad merkt op dat er wordt van uitgegaan dat een erkende OE-gemeente de Vlaamse beleidsprioriteiten onderschrijft. Terecht wordt gesteld dat dit betekent dat Vlaanderen voor de aanvang van de gemeentelijke bestuursperiode haar klijntlijnen uitzet en voldoende vrije beleidsruimte aan de gemeente laat. SARO merkt op dat de beleidsprioriteiten inzake onroerend erfgoed op Vlaams niveau momenteel niet vastgelegd zijn.
 - De conceptnota stelt dat een bestaand intergemeentelijk samenwerkingsverband (o.a. inzake cultuur, toerisme of streekontwikkeling) bijkomend kan worden erkend als IOED indien het voldoet aan de erkenningsvoorwaarden. Deze koppeling is positief en moet een wildgroei aan intergemeentelijke samenwerking tegen gaan. Belangrijk is evenwel de noodzakelijke afstemming tussen de verschillende procedures. Zo merkt de raad bijvoorbeeld op dat de convenanten cultureel erfgoed van bepaalde duur zijn terwijl de erkenning van een IOED - volgens de conceptnota - voor onbepaalde duur zou zijn.⁸
 - De raad vraagt aandacht voor het bewaken van een volwaardige overgangperiode voor de bestaande Intergemeentelijke archeologische diensten en de bestaande IOED zodat ze

⁷ Conceptnota, pag.5: *'Op basis van een samenwerkingsovereenkomst met het Vlaams Gewest kunnen er subsidies worden toegekend om de werking van de IOED te ondersteunen.'*

⁸ De conceptnota is tegenstrijdig: Pag.5, 2°: *'De erkenning van een IOED is van onbepaalde duur.'* Pag.5,1°: *'Het samenwerkingsverband van de gemeenten beschikt over een gezamenlijke visie en een gezamenlijk plan van aanpak voor een periode gelijk aan de duur van de erkenning.'*

zich voldoende kunnen organiseren om de nieuwe erkenningsvoorwaarden te voldoen. Met het OE-decreet wordt er immers niet meer voorzien in intergemeentelijke archeologische diensten; waardoor deze moeten omschakelen naar een intergemeentelijke OE-dienst indien ze verder wensen te functioneren.

- De conceptnota geeft onvoldoende duiding over de financiële impact van de erkenning voor de gemeenten. De vereiste dat een IOED over voldoende expertise moet beschikken om haar taken uit te voeren, kan betekenen dat een IOED moet beschikken over drie voltijdse deskundigen inzake onroerend erfgoed (o.a. archeologie, landschap, monumenten).
- Het statuut van een IOED wordt noch in het decreet noch in de conceptnota verder gedefinieerd. Dit is positief. Het behoort immers aan de vrijheid van een IOED om de rechtspersoonlijkheid te kiezen, conform het decreet intergemeentelijke samenwerking. De raad stelt dan ook voor om in de conceptnota (pag.5, 2^{de} alinea) duidelijker te stellen dat: *'De aangesloten gemeenten beslissen over de eventuele beheersoverdracht van bevoegdheden en taken ...'*
- De conceptnota is zeer vaag omtrent het werkingsgebied van een IOED. De geformuleerde vereisten 'enigszins homogeen gebied' en 'realistische oppervlakte' vragen verdere duiding.
- Ten slotte stelt de raad vast dat de conceptnota geen invulling geeft aan eventuele samenwerking van een IOED met het maatschappelijk middenveld. Dit is een belangrijke lacune. De raad vraagt om dit verder te onderzoeken en wijst onder meer op de rol van de gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening (gecoro) en cultuur- en erfgoedraden.

IV. ERKENNEN VAN OE-DEPOTS

9. Het OE-decreet voorziet in de erkenning van een OE-depot (art. 3.4.1). De conceptnota geeft verdere duiding van de erkenningsvoorwaarden, de erkenningsprocedure en de subsidiëring.

De raad vindt het positief dat - aangezien de erkenning van depots een nieuw gegeven is voor onroerend erfgoed - geopteerd wordt voor een gefaseerde erkenning. Een eerste fase is zeer laagdrempelig; immers een voorlopige erkenning wordt toegekend op basis van een zelfevaluatie. Bovendien is het positief dat met het vastleggen van de erkenningsvoorwaarden zoveel mogelijk samen wordt gespoord met roerend en immaterieel erfgoed.

De conceptnota stelt dat organisaties met een voorlopige erkenning kunnen aansluiten bij het Vlaamse depotregister.⁹ Dit register zorgt in aanvang voor de uitbouw van een depotnetwerk en zal evolueren naar een permanent platform. Binnen dit netwerk zal onder meer een handleiding voor de aanvraag tot definitieve erkenning worden opgesteld. De raad wijst hier op het gevaar van belangenvermenging (voorlopig erkende OE-depots kunnen immers meeschrijven aan de handleiding voor definitieve erkenning). De conceptnota bepaalt wel dat de definitieve erkenning zal geadviseerd worden door een onafhankelijke visitatiecommissie. Dit betreft een nieuwe commissie, die zal bestaan uit 1 vertegenwoordiger van de administratie, 1 lid van het Vlaams Depotregister en 1 lid van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed. Algemeen wordt verwacht dat zal worden gewerkt met een pool van leden waar in functie van het betrokken dossier uit geselecteerd zal worden.

De raad wijst op de noodzakelijke afstemming met de depots voorzien in het cultureel-erfgoeddecreet. Er zijn heel wat gemengde depots of depots gekoppeld aan archeologische musea. De conceptnota stelt dat de aanvraag tot erkenning van een OE-depot moet worden

⁹ Conceptnota: pag.8 laatste alinea.

ingediend bij de Vlaamse administratie bevoegd voor onroerend erfgoed en afzonderlijk moet gebeuren van de aanvraag voor de toekenning van een kwaliteitslabel voor een erkend museum (met ook een depot).¹⁰ De raad benadrukt het belang van overleg tussen beide administraties.

Volgens het voorstel bestuursakkoord provincies onroerend erfgoed hebben de provincies een taak in de uitbouw van één depotnetwerk, uitgaande van de noodzakelijke afstemming tussen het beleidsveld cultuur en het beleidsveld onroerend erfgoed. De conceptnota stelt hierover niets. De raad merkt op dat in de uitvoeringsbesluiten deze rol van de provincies zeker moet opgenomen worden. Provincies zijn immers partners in de uitbouw van een depotnetwerk.

De erkenning wordt uitdrukkelijk losgekoppeld van de subsidiëring. Een OE-depot zal aldus erkend worden zonder subsidies te ontvangen. Er worden enkel subsidies voorzien voor een erkend OE-depot in het kader van een samenwerkingsovereenkomst. Het OE-decreet (art. 10.1.1) stelt dat de Vlaamse Regering samenwerkingsverbanden kan sluiten met erkende OE-depots en in het kader daarvan subsidies kan toekennen. Naast een erkenning zal een OE-depot dus bijkomend een samenwerkingsovereenkomst moeten afsluiten vooraleer in aanmerking te komen voor eventuele financiële steun. De raad verwijst tevens naar zijn bemerkings t.a.v. projectsubsidies (deel VIII van dit advies).

De raad wijst er tenslotte op dat het OE-decreet niet meer voorziet in een beroepsprocedure. De conceptnota stelt dat een nieuwe aanvraag steeds tot de mogelijkheden behoort, indien het aanvraagdossier nieuwe elementen bevat.

V. ERKENNEN VAN ARCHEOLOGEN

10. Het OE-decreet voorziet in de erkenning van archeologen (art. 3.5.1). De conceptnota geeft verdere duiding van de erkenningsvoorwaarden en de nadere regels (incl. administratieve beroepsprocedure). Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de erkenning van een natuurlijk persoon of de erkenning van een rechtspersoon. Voor een natuurlijk persoon wordt een archeologische opgravingservaring van minimum zes maanden vooropgesteld; voor een rechtspersoon wordt een opgravingservaring van minimum drie jaar vooropgesteld. SARO meent dat een opgravingservaring van zes maanden zeer laag is; twaalf maanden lijkt een absoluut minimum. Daarnaast wijst de raad op het belang van gedifferentieerde deskundigheid en van permanente bijscholing.

Het is positief dat alle erkende archeologen er zich moeten toe verbinden om te werken volgens de code van goede praktijk.¹¹ Het is momenteel evenwel onduidelijk hoe deze code er uit zal zien. Het OE-decreet (artikel 5.3.1) bepaalt dat de Vlaamse Regering deze code zal vaststellen. De raad merkt tevens op dat ook alle overheden (federale, Vlaamse, regionale of lokale) en dus ook de OE-gemeenten en IOED kunnen worden aangeduid als erkend archeoloog.

VI. INVENTARISSEN EN AANDUIDEN ARCHEOLOGISCHE ZONES

11. Het OE-decreet voorziet dat minstens volgende vijf inventarissen geheel of gedeeltelijk worden vastgesteld door de Vlaamse Regering: 1° de landschapsatlas, 2° de inventaris van archeologische zones, 3° de inventaris van bouwkundig erfgoed, 4° de inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde en 5° de inventaris van historische tuinen en parken. De Vlaamse Regering zal de criteria bepalen voor het opnemen en schrappen van een onroerend erfgoed in een vastgestelde

¹⁰ Conceptnota: pag.8 voetnoot 2.

¹¹ OE-decreet: art.2.1. 21° 'code van goede praktijk: geschreven en publiek toegankelijke regels met betrekking tot de uitvoering van en de rapportering over archeologisch vooronderzoek en archeologische opgravingen en met betrekking tot het gebruik van detectoren en de bij de betrokken beroeps categorieën algemeen aanvaarde regels van goed vakmanschap.'

inventaris (artikel 4.1.2).

12. De SARO heeft in zijn adviezen steeds gepleit voor één geïntegreerde inventaris. De raad vindt het een gemiste kans dat het OE-decreet blijft uitgaan van aparte inventarissen. Het is wel positief dat de conceptnota (pag. 16) stelt dat vandaag op Vlaams niveau werk wordt gemaakt van de uitbouw van één geïntegreerde inventaris voor alle onroerend erfgoed. Er zal dus ingezet worden op de integratie van de deelinventarissen. Echter verderop doet de conceptnota vermoeden dat de integratie zich enkel situeert op het vlak van de digitale ontsluiting en van de procedure voor vaststelling (één identieke procedure voor de verschillende inventarissen).
13. Er zullen dus minstens vijf aparte vastgestelde inventarissen bestaan, waarvan de rechtsgevolgen per inventaris verschillend zal zijn. De situatie is evenwel veel complexer. Het betreft hier immers de *nieuw* vastgestelde inventarissen waarvan de vaststelling zal gebeuren na een openbaar onderzoek (art.4.1.1 e.v.). De motiveringsplicht en zorgplicht voor de administratieve overheden geldt enkel voor deze objecten die opgenomen zijn in inventarissen die volgens artikel 4.1.1 zijn vastgesteld. Daarnaast zijn er nog de wetenschappelijke inventarissen waarin de deel-inventarissen zijn geïntegreerd en waarin ook verdwenen relictten zijn opgenomen. En ten derde is er nog de huidige inventaris bouwkundig erfgoed.
14. Het OE-decreet voorziet dat de bestaande reglementaire gevolgen van de huidige inventaris bouwkundig erfgoed van kracht blijven tot hoofdstuk 4 (inventarissen) van kracht wordt.¹² Opvallend is dat het OE-decreet bepaalt dat deze inventaris bouwkundig erfgoed zal gelden als vastgestelde inventaris. Dit betekent dat de inventaris bouwkundig erfgoed zal vastgesteld worden zonder enige vorm van openbaar onderzoek. Het OE-decreet bepaalt verder dat de motiverings- en zorgplicht voor administratieve overheden enkel van toepassing zal zijn voor de goederen op de inventaris bouwkundig erfgoed die aan een openbaar onderzoek zijn onderworpen.
15. De raad merkt verder op dat het OE-decreet stelt dat de Vlaamse Regering de nadere regels voor de adviesprocedure inzake inventarissen bepaalt (artikel 4.1.3). De conceptnota geeft hierover geen verdere duiding. Dit is een belangrijk gemis; er zijn immers momenteel nog heel wat vragen over de concrete invulling van deze adviesprocedure.
16. De conceptnota geeft inzicht in de weerhouden criteria voor de diverse inventarissen. De raad wijst onder meer op het belang van het adequaat inventariseren van de archeologische zones. Het betreft zones waar archeologen op basis van waarnemingen en wetenschappelijke argumenten kunnen onderbouwen dat er met hoge waarschijnlijkheid overblijfselen, voorwerpen of andere sporen van menselijk bestaan aanwezig zijn die getuigenis afleggen van tijdperken en beschavingen waarvoor opgravingen of vondsten of andere methoden van onderzoek een betekenisvolle bron van informatie zijn. De raad benadrukt dat deze inventaris nog in volle opbouw is. De conceptnota stelt: *'bij een eerste vaststelling tegen eind 2013 streven we naar een evenwichtige spreiding van de archeologische zones over het hele Vlaamse Gewest.'*¹³ De conceptnota benadrukt verder dat omwille van de maatschappelijke impact van de afbakening van de archeologische zones een ambtelijk-politieke begeleidingsgroep wordt samengesteld, aangevuld met leden van de KCML. De raad vindt dit positief en benadrukt inderdaad de belangrijke maatschappelijke impact van de afbakening van de archeologische zones alsook van de zones waar geen archeologisch erfgoed meer te verwachten valt (art. 5.5.1). De raad benadrukt dat het OE-decreet voorziet dat de vast te stellen inventaris wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek. De Vlaamse Regering stelt vervolgens de inventaris vast, na advies van de VCOE. Artikel 4.1.3 stelt dat de Vlaamse Regering nadere regels met betrekking tot het

¹² OE-decreet: artikel 12.3.18.

¹³ De raad vraagt deze formulering beter te duiden. Het kan geenszins de bedoeling zijn om de archeologische zones evenwichtig te spreiden over het Vlaamse Gewest. De raad vermoedt dat men de archeologische zones wenst aan te duiden voor geheel Vlaanderen.

openbaar onderzoek kan vaststellen. In de conceptnota wordt dit echter niet duidelijk uitgewerkt. De raad verwacht duidelijkheid over de verdere operationalisering van het openbaar onderzoek. De raad wijst er tevens op dat de burger de mogelijkheid moet hebben om na te gaan of de opname van een onroerend goed in een inventaris verantwoord is in het licht van de criteria die van toepassing zijn op een inventaris. De raad dringt tevens aan op een snelle uitwerking van het noodzakelijke uitvoeringsbesluit voor verdere operationalisering van de VCOE.¹⁴ De conceptnota geeft hieromtrent geen enkele duiding.

Voor wat betreft de afbakening van zones waar geen archeologisch erfgoed te verwachten valt, leest de raad in de conceptnota dat het agentschap autonoom deze oefening gaat doen, zonder inbreng van een ambtelijk-politieke begeleidingsgroep. De raad betreurt dit en wijst tevens op de noodzaak van een objectieve en kwalitatieve afweging bij de afbakening van de betreffende zones (met of zonder archeologisch erfgoed). De raad benadrukt ten slotte dat bepaalde delen van het OE-decreet pas in werking kunnen treden indien deze zones zijn afgebakend; dit kan dus nog enige tijd in beslag nemen.

VII. TOELATINGSPLICHTIGE HANDELINGEN AAN OF IN BESCHERMDE GOEDEREN

17. Het OE-decreet stelt dat de Vlaamse Regering de algemene voorschriften voor instandhouding en onderhoud vaststelt (art. 6.4.2). Daarnaast bepaalt de Vlaamse Regering de nadere regels voor het aanvragen en afleveren van een toelating (art. 6.4.4). De conceptnota geeft hierbij verdere duiding.

De raad merkt op dat artikel 6.4.2, artikel 6.4.4 en artikel 6.4.6 op het einde van het regelgevingsproces nog zeer grondig aangepast is. De raad gaat er van uit dat de conceptnota in die zin enigszins achterhaald is en nog zal moeten worden aangepast in functie van deze recente wijzigingen.

18. Op grond van het artikel 6.4.4 § 3, laatste lid, van het OE-decreet kan een vergunning, toelating, machtiging, ontheffing of afwijking worden geweigerd indien blijkt dat de aangevraagde vergunning of machtiging onwenselijk is in het licht van de doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen het beleidsveld onroerend erfgoed. Door in dit artikel te verwijzen naar de visie van het erfgoedbeleid, kunnen erfgoedambtenaren zelf bepalen op welke basis vergunningen en machtigingen worden toegestaan of geweigerd. Door een weigering te laten afhangen van de doelstellingen die gehanteerd worden binnen het beleidsveld onroerend erfgoed, wordt aan de administratie de facto een volheid van bevoegdheid gegeven inzake de weigering van vergunningen, toelatingen, machtigingen, ontheffingen of afwijkingen. De conceptnota vermeldt hier niets over. Door duidelijk aan te geven in het uitvoeringsbesluit op basis waarvan een vergunning, een toelating, een machtiging, een ontheffing of een afwijking kan worden geweigerd, worden de bevoegdheden van het agentschap duidelijk omschreven en wordt de rechtszekerheid gegarandeerd.
19. Niettegenstaande algemeen gesteld wordt dat met het OE-decreet de bindende adviezen worden afgeschaft, stelt de raad vast dat het decreet in een zeer specifiek geval blijft voorzien in een bindend advies. Artikel 6.4.6 stelt onder meer: *'als het uitvoeren van een vergunning ernstige schade kan toebrengen aan een beschermd goed, kan de Vlaamse Regering het advies van de VCOE bindend verklaren.'* SARO wijst erop dat de afgelopen jaren bindende adviezen zijn afgeschaft. Die keuze werd ingegeven vanuit het idee dat de overheid die de vergunning of

¹⁴ OE-decreet: Artikel 3.1.1: *'Er wordt een onafhankelijke Vlaamse adviescommissie voor het onroerend erfgoed opgericht, hierna de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed te noemen. De Vlaamse Regering 1° bepaalt de samenstelling, de kennis die over de verschillende disciplines aanwezig moet zijn, de organisatie en de werking; 2° benoemt de leden en de plaatsverangers en 3° stelt de nodige middelen ter beschikking.'* Artikel 3.1.2: *'Het secretariaat van de VCOE wordt uitgeoefend door het secretariaat van de SARO. De Vlaamse Regering kan de nadere regels daarvoor bepalen.'*

toelating geeft daadwerkelijk beslissingsbevoegdheid moet hebben. De SARO vindt dan ook dat bindende adviezen enkel kunnen als zou blijken dat direct werkende normen niet gerespecteerd zijn.

20. Het OE-decreet (art. 6.4.5) bepaalt dat cultuurobjecten die opgenomen zijn in een besluit tot bescherming van een monument niet buiten het monument mogen worden verplaatst zonder toestemming van het agentschap. De conceptnota gaat beperkt in op de toelatingsplicht voor het verplaatsen van cultuurobjecten en demonteerbare onderdelen van beschermde goederen.¹⁵ De conceptnota stelt dat de toelatingsplicht kan verleend worden voor handelingen met een permanent karakter, voor tijdelijke activiteiten die eenmalig of meermaals voorkomen of voor een reeks activiteiten gedurende een bepaalde periode. De raad benadrukt dat deze omschrijving zeer vaag is en belemmerend kan werken voor het actief omgaan met beschermd erfgoed (vb. verplaatsen van roerend erfgoed binnen een kerk of voor deelname aan open monumentendagen).
21. De conceptnota gaat verder in op het aanvragen en afleveren van de toelating en stelt: *'de behandelingstermijn bedraagt maximaal 45 dagen, zoniet wordt de toelating geacht geweigerd te zijn.'* Dit is zeer verwarrend. In de meeste gevallen geldt een stilzwijgende instemming wanneer een voortgezette termijn overschreden is. Zoals hier geformuleerd gaat dit voorschrift ook volledig voorbij aan de motiveringsplicht en wordt er geen basis voor een gemotiveerd beroepsschrift geboden. De raad kan deze bepaling niet ondersteunen.

VIII. SUBSIDIES EN PREMIES

22. Het OE-decreet voorziet dat de Vlaamse Regering samenwerkingsovereenkomsten en beheersovereenkomsten kan sluiten en projectsubsidies kan toekennen (art. 10.1.1). De Vlaamse Regering kan tevens premies toekennen voor onder meer werken aan beschermde gebouwen, voor de opmaak van een beheerplan, voor het beheer van een onroerend goed (art. 10.2.1). De conceptnota geeft hierbij verdere duiding.
23. Samenwerkingsovereenkomsten. De conceptnota stelt dat erkende IOED, erkende erfgoeddepots en Regionale Landschappen een vrijwillige samenwerkingsovereenkomst kunnen afsluiten met de Vlaamse overheid voor hun activiteiten met betrekking tot onroerend erfgoed (al dan niet beschermd).¹⁶ De raad betreurt dat het OE-decreet de mogelijkheid tot het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten beperkt tot enkele organisaties en niet mogelijk maakt voor een bredere groep.¹⁷

De conceptnota verduidelijkt dat de subsidie voor samenwerkingsovereenkomsten personeels- en werkmiddelen omvat; projectsubsidies worden niet langer toegekend. De conceptnota stelt dat partners hierdoor gestimuleerd worden om gebruik te maken van andere financieringsstelsels. Het is voor de raad evenwel niet duidelijk welke andere financieringsvormen mogelijk zijn. De raad vraagt om dit verder te verduidelijken. De conceptnota stelt dat de subsidies jaarlijks zullen worden toegekend. De raad vraagt om te werken met een meerjarige subsidie (aangezien investeringen in personeel een langetermijn-financiering noodzaken cf. cultureel erfgoed voor zes jaar), natuurlijk met de noodzakelijke monitoring en evaluatie.

¹⁵ Conceptnota, pag.20.

¹⁶ Conceptnota, pag.22-23.

¹⁷ Artikel 10.1.1: *'De Vlaamse Regering kan binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten: 1° samenwerkingsovereenkomsten sluiten met erkende intergemeentelijke OE-diensten, Regionale landschappen, en erkende OE-depots'.*

24. Beheersovereenkomsten. De conceptnota stelt dat landbouwers en particulieren een beheersovereenkomst kunnen afsluiten met de Vlaamse overheid. De raad vraagt om dit te verruimen en verwijst naar het OE-decreet waar sprake is van elke *'zakelijke rechthouder of beheerder van een archeologische site, monument, een of meer percelen in een cultuurhistorisch landschap, stads- of dorpsgezicht of erfgoedlandschap'*.¹⁸
25. Projectsubsidies. De conceptnota stelt dat 'verenigingen en particulieren' projectsubsidies kunnen ontvangen voor bovenlokale projecten met een educatief of sensibiliserend karakter.¹⁹ De raad wijst er op dat dit een belangrijke 'verenging' betekent ten opzichte van het OE-decreet waar geen enkele beperking i.f.v. de rechtspersoon wordt geformuleerd. De raad vraagt om bij de verdere uitwerking van het uitvoeringsbesluit geen beperking in te voeren. Een subsidie moet mogelijk zijn voor iedereen die bereid is de doelstellingen van de projectsubsidies te ondersteunen. De raad merkt bijvoorbeeld op dat het merendeel van de potentiële OE-depots uitgesloten lijkt te zijn van projectsubsidies (enkel voor verenigingen en particulieren). De focus van de projectsubsidies ligt nochtans op duurzame ontwikkeling en beleving van OE en er wordt een link gelegd met het nieuwe archeologiebestel. OE-depots moeten volgens de definitie toegankelijk/ontsloten zijn voor het publiek. Voor deze opdracht zou er de mogelijkheid moeten zijn om een projectsubsidie aan te vragen. De conceptnota vermeldt verder dat erkende archeologen subsidies kunnen ontvangen voor synthetiserend onderzoek. Het is beter 'erkend' hier weg te laten omdat opgravingservaring hier minder relevant is en de jury op basis van een dossier zal oordelen.
26. Premies. Premies worden voorzien voor de opmaak van een beheerplan en voor de uitvoering van werken, die al dan niet in een beheersplan zijn opgenomen. Een project komt enkel in aanmerking voor een premie als het betrekking heeft op een beschermd onroerend goed of een erfgoedlandschap. Dit betekent dat alle goederen die opgenomen zijn in een vastgestelde inventaris - en waar er reeds rechtsgevolgen voor gelden - niet in aanmerking komen voor enige vorm van financiële ondersteuning. De raad verwijst in dit kader ook naar de resolutie van het Vlaams Parlement van 4 april 2011 waarin het Vlaams Parlement onder meer aandringt om *'te onderzoeken of er extra financiële en/of fiscale stimulansen kunnen komen voor gebouwen die op de vastgestelde 'inventaris onroerend erfgoed van waardevolle gebouwen' opgenomen zijn.'*
- De raad stelt vast dat er niet meer wordt gewerkt met een lijst van betoelaagbare werkzaamheden. Er wordt meer algemeen gesteld dat enkel werken die bijdragen aan het behoud of de herwaardering van erfgoedwaarden in aanmerking komen. De betoelaagbare werken zullen worden afgetoetst aan de noodzaak van de werken voor het behoud (of de herwaardering) van de erfgoedwaarde. De raad benadrukt dat dit weinig transparant is en niet zal bijdragen tot de noodzakelijke objectivering van de toekenning van premies. Het zal voor de eigenaars bovendien telkens onzeker zijn in hoeverre de werken effectief in aanmerking komen voor een premie. Aangezien de budgetten voor premies elk jaar worden vastgelegd door de Vlaamse Regering ontstaat grote onzekerheid voor eigenaars en zakelijk rechthouders, aan wie er nochtans bij de bescherming zelf een zware last wordt opgelegd voor het volledige goed.
- De conceptnota stelt verder dat reguliere onderhoudswerken, die vallen onder het normale eigenaarsonderhoud, niet meer voor subsidiëring in aanmerking komen. De raad benadrukt dat de onderhoudspremie een instrument is om een groot aantal monumenten te behoeden voor verval, waardoor zware en dure restauratiekosten op lange termijn worden vermeden. De raad stelt dan ook voor om een premie voor regulier onderhoudswerken niet uit te sluiten en begrijpt dat hierbij een differentiatie kan worden gemaakt (waarbij een bepaalde ondergrens niet meer voor een premie in aanmerking komt). Het onderhoud van een dakgoot bijvoorbeeld zou aldus niet meer voor een premie in aanmerking komen, terwijl een premie wel nog voorzien zou

¹⁸ OE-decreet: artikel 10.1.1. 2°.

¹⁹ Conceptnota, pag.24.

kunnen worden voor het onderhoud van dakgoten die enkel met speciale hoogtewerkers kunnen worden bereikt.

27. De raad heeft in zijn eerdere adviezen tevens aangedrongen op het uitwerken van een fiscaal instrument (vb. vrijstelling van schenking- en successierechten en/of van de onroerende voorheffing). Deze fiscale maatregelen worden in Vlaanderen reeds toegepast bij beschermingen binnen de beleidsdomeinen natuur en bos. De conceptnota geeft hierover geen verdere duiding alhoewel dit een middel is om hier ook de eigendomsbeperkingen van de bescherming in een zekere mate te compenseren.

IX. PREMIES BUITENSPORIGE UITVOERINGSKOST ARCHEOLOGIE

28. Het OE-decreet bevat twee instrumenten voor het milderen van de kosten van het archeologische (voor-)onderzoek.

Eenzijds ondersteunt het OE-decreet de oprichting van een archeologiefonds dat door de Vlaamse Regering zal erkend en betoelaagd worden.²⁰ De conceptnota stelt dat het fonds zal worden opgericht als een vereniging van publieke en private bouwheren, die door hun bouwactiviteiten gerede kans hebben om met archeologische verplichtingen en de kosten ervan geconfronteerd te worden. De raad merkt op dat dit een niet terechte 'verenging' betekent ten opzichte van het decreet. Het OE-decreet stelt immers dat *'zowel natuurlijke personen als privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen lid worden van het archeologisch solidariteitsfonds'* (art. 10.3.4). Het is niet correct dat in de conceptnota sprake is van 'als bouwheer optreden' terwijl bijvoorbeeld ook aannemers zouden moeten kunnen toetreden tot dit fonds. De raad benadrukt bovendien dat het een vrijwillig fonds betreft en de oprichters zelf moeten kunnen beslissen over de organisatie en werking van dit fonds (o.a. hoogte van de bijdrage).

Het OE-decreet voorziet bovendien dat de Vlaamse Regering premies kan toekennen bij buitensporige directe kost van het verplicht uit te voeren archeologische onderzoek.²¹ De conceptnota stelt nu dat een premie slechts zal voorzien worden voor bouwprojecten van particuliere personen of van kleine ondernemingen of verenigingen, die niet regelmatig als bouwheer optreden, en waarvan niet verwacht wordt dat ze zich bij het archeologisch solidariteitsfonds aansluiten. De raad wijst er op dat aansluiten bij het fonds vrijwillig is en meent dan ook dat elkeen die niet aangesloten is bij het archeologiefonds in aanmerking moet kunnen komen voor deze premie voor buitensporige directe kost van het uit te voeren archeologische onderzoek.

²⁰ OE-decreet: artikel 10.3.4.

²¹ OE-decreet: artikel 10.2.1.