



ADVIES
VAN 27 JANUARI 2016
OVER DE WIJZIGINGEN AAN HET ONROERENDERFGOEDDECREET

INHOUD

| | | |
|-------|--|----|
| I. | SITUERING | 1 |
| II. | ALGEMENE BEOORDELING | 1 |
| III. | KERNTAKENPLAN ONROEREND ERFGOED | 2 |
| IV. | SUBSIDIARITEIT INZAKE DE INVENTARISSEN | 4 |
| V. | VERNIEUWDE FINANCIERING VAN HET ONROERENDERFGOEDBELEID | 8 |
| VI. | EEN SELECTIEF BESCHERMINGSBELEID | 10 |
| VII. | EEN VOLWAARDIG BEHEER VAN ONROEREND ERFGOED | 13 |
| VIII. | AFSTEMMING ONROERENDERFGOEDBELEID EN RUIMTELIJK BELEID | 13 |

I. SITUERING

1. De Vlaamse Regering hechtte op 18 december 2015 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013.¹

SARO ontving op 22 december 2015 een adviesvraag van minister Geert Bourgeois over het ontwerpdecreet. Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raad van 27 januari 2016, komt SARO zo snel als mogelijk tegemoet aan de vooropgestelde adviestermin van dertig dagen.

2. Het voorliggend ontwerpdecreet voert enerzijds een aantal wijzigingen door aan het Onroerendergoeddecreet in functie van het kerntakenplan van de Vlaamse overheid inzake onroerend erfgoed.

Daarnaast worden enkele wijzigingen doorgevoerd inzake de financiering van onroerend erfgoed. De nota aan de Vlaamse Regering wijst op de precaire budgettaire situatie en op de hoge wachtlijsten voor de restauratiepremies voor bouwkundig erfgoed. Gelet op de hoge wachtlijst en de negatieve adviezen van Inspectie van Financiën worden nu maatregelen, waarvan enkele retroactief, voorgesteld.

En ten slotte worden ook een aantal technische reparaties aan het Onroerendergoeddecreet doorgevoerd.

II. ALGEMENE BEOORDELING

3. SARO formuleert met voorliggend advies enkele strategische bemerkingen bij het ontwerpdecreet.² Een aantal voorgestelde wijzigingen aan het Onroerendergoeddecreet die veeleer van technische aard zijn, worden niet meegenomen.

Het kerntakenplan voor onroerend erfgoed legt fundamenteel nieuwe accenten inzake de rol van de Vlaamse overheid en de gemeenten. Ook de beperkte financiële middelen noodzaken een heroverweging van de uitgangspunten van het onroerendergoedbeleid. De voorgestelde wijzigingen aan het Onroerendergoeddecreet zijn hiertoe een eerste stap.

In voorliggend advies wijst de raad er op dat verdere stappen noodzakelijk zijn. Zo vraagt de raad om een Vlaamse beleidsvisie erfgoed uit te werken. Deze Vlaamse beleidsvisie moet onder

¹ Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013 en van diverse decreten wat betreft de uitvoering van het kerntakenplan van het agentschap Onroerend Erfgoed en wat betreft financiële en technische aanpassingen. VR 20151812 DOC.1376/2TRIS.

² SARO verwijst tevens naar zijn eerdere adviezen over het Onroerendergoeddecreet en het Onroerendergoedbesluit: SARO 2010|12. Advies van 29 september 2010 over de conceptnota onroerend erfgoed.

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

SARO 2011|12. Advies van 31 augustus 2011 over het ontwerp van Onroerendergoeddecreet.

SARO 2013|06. Advies van 27 maart 2013 over de conceptnota Onroerendergoedbesluit.

SARO 2015|22. Advies van 26 augustus 2015 over het Onroerendergoedbesluit. www.sarovlaanderen.be

meer het kader uittekenen inzake de beoogde subsidiariteit in het onroerenderfgoedbeleid en de rol van de Vlaamse overheid (Vlaamse beleidsprioriteiten) en de lokale overheden verder duiden. Ook inzake de grondige hervorming van de financiering van het onroerenderfgoedbeleid - en dit met het oog op het oplossen van het precaire financiële toestand – zijn verdere stappen nodig (zoals aangekondigd in de beleidsnota onroerend erfgoed 2014-2019). Tevens vraagt de raad om voluit in te zetten op een selectief beschermingsbeleid en volwaardig beheer van onroerend erfgoed en dringt de raad aan op verdere afstemming tussen het onroerenderfgoedbeleid en het ruimtelijk beleid.

III. KERNTAKENPLAN ONROEREND ERFGOED

4. Vanuit de vraag naar een slanke overheid kondigt het kerntakenplan onroerend erfgoed aan dat het agentschap zal focussen op het beschermd onroerend erfgoed en zal zorgen voor een efficiënte inzet van de erfgoedconsulenten op de prioritaire taken.

Tevens benadrukt het kerntakenplan dat gemeenten hun autonomie en bevoegdheden volledig en volwaardig zullen kunnen uitoefenen en dat het pakket van taken en bevoegdheden voor de onroerenderfgoedgemeenten versterkt wordt. Het agentschap zal sterk inzetten op het begeleiden van de gemeenten via deling van kennis en expertise om hun verantwoordelijkheden ten aanzien van het onroerend erfgoed goed te kunnen opnemen, zowel binnen de formele erkenning als daarbuiten.

5. Met voorliggend ontwerpdecreet wordt - uitgaande van dit kerntakenplan - een aantal taken en bevoegdheden op het Vlaams niveau gewijzigd:
 - a. Artikel 4 van het ontwerpdecreet zorgt voor het schrappen van het advies van het agentschap in het kader van de vergunningsaanvraag voor het verwijderen (kap of sloop) van een onroerend erfgoed opgenomen in de vastgestelde inventaris bouwkundig erfgoed of de vastgestelde inventaris houtige beplantingen met erfgoedwaarde (artikel 4.1.10 Onroerenderfgoeddecreet).
 - b. Artikel 5 breidt de bevoegdheid van erkende onroerenderfgoedgemeenten uit met het verlenen van toelatingen voor archeologische vooronderzoeken met ingreep in de bodem en archeologische opgravingen of graafwerken (artikel 5.1.3 Onroerenderfgoeddecreet).
 - c. Artikel 12 breidt de bevoegdheid van erkende onroerenderfgoedgemeenten uit met de bekrachtiging van archeologienota's (artikel 5.4.5 Onroerenderfgoeddecreet).

De memorie van toelichting kondigt aan dat in de toekomst nog enkele bijkomende adviestaken van het agentschap zullen worden geschrapt in het kader van een toekomstige wijziging aan het Onroerenderfgoedbesluit.³

6. De raad merkt op dat de voorgestelde wijzigingen fragmentarisch zijn en dat de coherentie ontbreekt. De taken die de erkende onroerenderfgoedgemeenten kunnen opnemen zijn nog steeds zeer beperkt.⁴ Tot op heden is slechts één gemeente erkend als onroerenderfgoed-

³ De geplande wijzigingen aan het OE-besluit betreffen: 1) het schrappen van het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed over aanvragen voor werken op percelen palend aan beschermde monumenten, (2) het schrappen van het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed m.b.t. functiewijzigingen voor zonevreemde gebouwen opgenomen in de vastgestelde inventaris bouwkundig erfgoed en (3) het schrappen van de formele aanvraag en goedkeuring van de aanvraag tot opmaak van een beheersplan.

⁴ Aan de erkenning is de overheveling gekoppeld van een aantal bevoegdheden van het Vlaams niveau naar het gemeentelijk niveau: a) het afleveren van een advies bij het verwijderen van een onroerend goed opgenomen in de vastgestelde inventaris bouwkundig erfgoed of vastgestelde inventaris van houtige beplantingen (artikel 4.1.10), b) het ontvangen en behandelen van meldingen van archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem (artikel 5.1.3), c) het ontvangen van meldingen van de aanvang van een archeologisch opgraving (artikel 5.4.6), d) het afleveren van toelatingen voor handelingen aan of in beschermde goederen (artikel 6.4.4).

gemeente en zijn er zes erkende intergemeentelijke onroerendergoeddiensten. Dit is zeer beperkt. SARO wees er reeds eerder op dat de erkenningsprocedure een bijkomende (administratieve) last betekent voor de gemeente. Tevens blijft het toezicht door Vlaanderen op de erkende onroerendergoedgemeente zeer groot. Zo moet de onroerendergoedgemeente jaarlijks rapporteren over de uitvoering van haar engagementen en besteding van het budget. Het agentschap kan bovendien beslissen om door een visitatiecommissie de werking van een erkende onroerendergoedgemeente te laten evalueren en eventueel de erkenning op te heffen.

Bovendien is het onduidelijk in welke mate nog een onderscheid wordt nagestreefd tussen de erkende onroerendergoedgemeenten en de andere gemeenten. Eén van de huidige bevoegdheden van erkende onroerendergoedgemeenten (nl. inzake het afleveren van een advies bij het verwijderen van een onroerend goed opgenomen in de inventaris) wordt immers geschrapt. Volledigheidshalve wijst de raad ook op de adviestaken zoals vastgelegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen. Artikel 1, 1°, g) van dit besluit voorziet onder meer in het advies van het agentschap inzake aanvragen die de sloop van gebouwen of constructies bevatten, opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed.

7. Samenhangend met voorgaande bemerking benadrukt de raad het belang van complementariteit tussen het Vlaams onroerendergoedbeleid en het gemeentelijk onroerendergoedbeleid.

Deze complementariteit wordt in het Onroerendergoedbesluit ook erkend; artikels 3.2.1 1° en 3.3.2 2° bepalen dat het onroerendergoedbeleidsplan van de erkende onroerendergoedgemeente of de erkende IOED *complementair* moet zijn aan het Vlaamse onroerendergoedbeleid. Het agentschap moet de aanvraag tot erkenning beoordelen op basis van de Vlaamse beleidsprioriteiten inzake het onroerendergoedbeleid.⁵

De raad stelt vast dat de Vlaamse beleidsprioriteiten, zoals vastgelegd in artikel 3.2.1 van het Onroerendergoedbesluit, zeer vaag en algemeen zijn. Het is voor de raad aldus onduidelijk in hoeverre de gemeenten een volwaardig onroerendergoedbeleid kunnen uitwerken; dat complementair is aan het Vlaams beleid en de gemeenten voldoende beleidsruimte geeft. Het is onduidelijk welke bevoegdheden de Vlaamse overheid zelf nog wenst op te nemen inzake onroerend erfgoed en welke bevoegdheden effectief worden gelegd bij de gemeenten (zie ook deel IV van dit advies inzake inventarissen).

De raad vraagt aldus om werk te maken van een Vlaamse beleidsvisie inzake onroerend erfgoed. Deze Vlaamse onroerendergoedbeleidsvisie moet afgestemd worden met de financiële en organisatorische beleidsruimte. Tegenover de grote ambities van het Onroerendergoeddecreet staat immers het kerntakenplan van de Vlaamse overheid en de precaire financieringstoestand van het onroerendergoedbeleid. De Vlaamse onroerendergoedbeleidsvisie moet afgestemd zijn op de financiële en organisatorische draagkracht van de betrokken overheden (i.c. Vlaamse overheid en de gemeenten), de partnerorganisaties en privé-actoren.

De Vlaamse beleidsvisie inzake onroerend erfgoed moet het kader uittekenen inzake:

- (1) de beoogde subsidiariteit in het onroerendergoedbeleid,
- (2) de beoogde subsidiariteit inzake de inventarissen (zie deel IV),
- (3) de financiering van het onroerendergoedbeleid (deel V),
- (4) de accenten die de Vlaanderen zal leggen inzake een selectief beschermingsbeleid en beheer van het onroerend erfgoed (delen VI en VII),

⁵ Onroerendergoedbesluit: artikel 2: *'Beleidsprioriteiten zijn de beleidsdoelstellingen die de Vlaamse Regering formuleert en waarbij ze, al dan niet met een subsidieregeling, de lokale besturen aanmoedigt of verplicht om binnen de geformuleerde doelstellingen een eigen lokaal beleid te voeren.'*

- (5) en de beoogde complementariteit tussen het onroerendergoedbeleid en het ruimtelijk beleid (deel VIII).

IV. SUBSIDIARITEIT INZAKE DE INVENTARISSEN

8. Het voorliggend ontwerpdecreet voert geen wijzigingen door in het Onroerendergoeddecreet voor wat betreft de inventarissen. De raad merkt wel op dat de nota aan de Vlaamse Regering (bij voorliggend ontwerpdecreet) stelt: *'Ook inzake geografische inventarisatie van individuele erfgoeditems trekt het agentschap Onroerend Erfgoed zich terug. Gemeenten staan voortaan zelf in voor het inventariseren van onroerend erfgoed binnen de eigen gemeentegrenzen in functie van hun eigen beleid. De rechtsgevolgen voor een door de minister vastgestelde inventaris zijn daarop niet van toepassing.'*

Ook de beleidsbrief onroerend erfgoed 2016 kondigde aan dat sommige inventaristaken van lokaal belang zijn en dus niet meer door het Vlaams bestuursniveau moeten worden uitgeoefend: *'Zo bijvoorbeeld is het inventariseren van individuele erfgoeditems (gebouwen en landschapselementen) op basis van een geografisch pakket voornamelijk de basis voor een lokaal beleid.'* De beleidsbrief kondigt verder aan dat het agentschap lokale besturen zal begeleiden bij de inventarisatie *'onder meer door de opmaak van een draaiboek en een handleiding voor inventarisatie van bouwkundig erfgoed en door het ter beschikking stellen van standaarden voor de invoer en online-publicatie van inventarisgegevens.'*

De finaliteit van deze aankondigingen is niet duidelijk. Deze wijziging wordt enkel vermeld in de beleidsbrief onroerend erfgoed 2016 en de nota aan de Vlaamse Regering zonder melding op welke wijze dit concreet geïmplementeerd zal worden. Het is onduidelijk hoe dit zal doorvertaald worden naar het Onroerendergoeddecreet. Zoals reeds gesteld vindt de raad hieromtrent niets terug in voorliggend ontwerpdecreet. Er zijn nog tal van vragen.

9. Zo erkent de raad dat de gemeenten een rol kunnen spelen inzake de inventaris van onroerend erfgoed. Het is evenwel onduidelijk wat die rol kan zijn, wat het juridische 'statuut' zal zijn van de gemeentelijke inventarissen (waaraan ook eigen rechtsgevolgen kunnen worden gekoppeld) en hoe deze zich verhouden tot de inventarissen van de Vlaamse overheid. Bovendien is onduidelijk welke rol Vlaanderen nog wil vervullen inzake de inventarissen op Vlaams niveau. De raad vraagt hieromtrent verdere verduidelijking en benadrukt alvast de noodzaak aan 'samenhang' en 'complementariteit' tussen de onroerend erfgoedinventarissen op Vlaams niveau en de inventarissen op gemeentelijk niveau. Het is belangrijk dat de Vlaamse overheid deze samenhang en complementariteit bewaakt.

Voorgaande moet tevens in samenhang worden gezien met de huidige knelpunten inzake de inventarissen op Vlaams niveau. SARO wijst allereerst op het ontbreken van duidelijke criteria. Dit leidt er toe dat - in theorie - elk onroerend goed in aanmerking kan komen voor opname in één van de inventarissen (zie verder par. 10). Bovendien zijn de Vlaamse inventarissen nog volop in ontwikkeling. Gezien het ontbreken van duidelijke criteria kunnen de verschillende inventarissen nog sterk uitbreiden (par. 11). Bovendien wijst de raad op het meervoudig doel van de inventarissen (par. 12) en op de rechtsgevolgen van (vastgestelde) inventarissen die op een sluimerende en niet transparante wijze toenemen (zie par. 13).

10. Nog steeds geen duidelijke criteria. De opmaak van inventarissen was tot op heden een centraal instrument van het Vlaams onroerendergoedbeleid. Het Onroerendergoeddecreet (art. 4.1.2) stelt dat de Vlaamse Regering de criteria bepaalt voor het opnemen en schrappen van een onroerend goed in één van de vijf inventarissen.

Met het Onroerendergoedbesluit werden twee algemene (en zeer vage) criteria vastgelegd: het onroerend goed beschikt over *'één of meerdere erfgoedwaarden'* en *'is voldoende goed'*

bewaard'.⁶ Het Onroerenderfgoedbesluit schuift het vastleggen van concrete criteria door (van de Vlaamse Regering) naar de minister; die een inventarismethodologie zal vaststellen met onder meer het afwegingskader voor de waardering van het onroerend goed.⁷

Op 17 juli 2015 werd de inventarismethodologie vastgelegd voor de inventaris van bouwkundig erfgoed, de inventaris van historische tuinen en parken, de landschapsatlas, de inventaris voor houtige beplantingen met erfgoedwaarde en de inventaris archeologische zones.⁸

SARO stelt echter vast dat deze inventarismethodologieën geen verdere concrete duiding geven van de criteria en niet leiden tot een eenduidige interpretatie van de erfgoedwaarden. De definities van de erfgoedwaarden zijn zo ruim geformuleerd dat elk onroerend goed in aanmerking kan komen voor opname in één van de inventarissen. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat een onroerend goed beschikt over esthetische waarde *'als het de waarnemer zintuiglijke schoonheid laat ervaren'*. De inventarismethodologie vermeldt dat het volstaat dat een onroerend goed één van de dertien decretaal bepaalde erfgoedwaarden bezit om opgenomen te worden in de inventaris. De 'toegang' tot de inventaris is aldus heel ruim en onvoldoende eenduidig vastgelegd. De raad vindt het geen positieve ontwikkeling dat - niettegenstaande alle initiatieven - nog steeds geen duidelijkheid is gecreëerd omtrent de criteria die gehanteerd worden voor opname van een goed op de inventarissen onroerend erfgoed en bij uitbreiding voor bescherming.

Duidelijkheid omtrent de criteria is nochtans cruciaal. De burger moet immers over de mogelijkheid beschikken om na te kunnen gaan welke redenen er zijn om een onroerend goed op te nemen in een inventaris (en dit op basis van criteria die van toepassing zijn op een inventaris). Dit komt de rechtszekerheid voor de betrokkene en het draagvlak voor onroerend erfgoed ten goede. De inventarismethodologie moet immers niet alleen voor de specialisten uit het erfgoedveld een werkwijze voor inventarisatie aanbieden, maar moet ook een transparant beoordelingskader vastleggen voor de burger die 'gevat' wordt door het erfgoedbeleid.

11. Inventarissen zijn nog volop in ontwikkeling. Niettegenstaande de ambitie om op termijn te evolueren naar één geïntegreerde inventarisdatabank wordt momenteel nog steeds uitgegaan van vijf aparte inventarissen: inventaris van archeologische zones, inventaris van bouwkundig erfgoed, inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde, inventaris van historische tuinen en parken en inventaris van landschappelijk erfgoed.⁹

Bovendien zal sterk ingezet moeten worden op herinventarisatie (van verouderde inventarissen). De beleidsbrief onroerend erfgoed 2016 wijst op de lopende herinventarisatie van de Vlaamse Rand. Ook de herinventarisatie van het bouwkundig erfgoed in Antwerpen en Gent wordt verdergezet. Inzake sociale woningbouw is er een indicatieve lijst klaar voor opname op de inventarislijst.

Voor de raad is het onduidelijk hoe sterk de verschillende inventarissen in de toekomst nog verder zullen ontwikkelen:

- De inventaris van het bouwkundig erfgoed telt momenteel 82.674 relicten bouwkundige erfgoed. Het betreft onder meer 57054 woningen (o.a. dorpswoningen, burgerhuizen, arbeiderswoningen, villa's), 2064 kerken, 1288 kastelen, 952 molens, 1424 scholen, 378

⁶ Deze begrippen worden nergens geduid en zullen aanleiding geven tot veelvuldige discussies. De raad wees reeds eerder op de zeer ruime definitie van erfgoedwaarde (zoals opgenomen in het Onroerenderfgoeddecreet) waardoor nagenoeg alles er onder gevat kan worden.

⁷ Onroerenderfgoedbesluit: artikel 4.1.6

⁸ MB van 17 juli 2015 tot vaststelling van de inventarismethodologie voor de inventaris van bouwkundig erfgoed. MB van 17 juli 2015 tot vaststelling van de inventarismethodologie voor de inventaris van historische tuinen en parken. MB van 17 juli 2015 tot vaststelling van de inventarismethodologie voor de landschapsatlas. MB van 17 juli 2015 tot vaststelling van de inventarismethodologie voor houtige beplantingen met erfgoedwaarde. MB van 17 juli 2015 tot vaststelling van de inventarismethodologie van archeologische zones.

⁹ Beleidsnota onroerend erfgoed 2014-2019, pag. 27.

begraafplaatsen en kerkhoven. De inventarismethodologie inzake bouwkundig erfgoed vermeldt dat de *'inventaris een selectie bevat van het bebouwde patrimonium in Vlaanderen. De term 'bouwkundige erfgoed' wordt gehanteerd in de meest ruime zin van het woord: elk type van gebouw of gebouwengroepen, complexen, met bijhorende interieurs en (onroerende) interieurelementen. Naast de grote, monumentale gebouwen gaat er ook aandacht naar de meer bescheiden architectuur zoals woonhuizen, kapellen, ijskelders of duifhuizen. Ook typologieën zoals begraafplaatsen, infrastructuur, industrieel erfgoed, sociale huisvesting, monumentale beeldhouwwerken en straatmeubilair behoren tot het bouwkundig erfgoed.'*

- De inventaris van het landschappelijk erfgoed telt momenteel 370 landschapsrelicten (ankerplaatsen en landschapselementen), 324 tuinen of parken, 1353 bomen of struiken. De inventaris houtig erfgoed werd geïntegreerd in de inventaris van het landschappelijk erfgoed. Ook parken of tuinen zijn geïntegreerd in de inventaris van het landschappelijk erfgoed.
- De inventaris van de archeologische zones telt momenteel 81 archeologische zones. Naast het in kaart brengen van de archeologische zones voorziet het Onroerenderfgoeddecreet tevens in de inventaris van deze zones waar geen archeologische vondsten te verwachten zijn.
- Volledigheidshalve vermeldt de raad dat op de website van het agentschap nog sprake is van een bijkomende inventaris namelijk de inventaris wereldoorlogserfgoed.

12. Inventarissen hebben een meervoudig doel. De inventaris geeft een oplistings van onroerende goederen met erfgoedwaarde. De raad wenst te benadrukken dat het opzet van de inventaris meervoudig is. De inventaris wordt gebruikt voor verschillende doelen:

- de inventaris wordt gebruikt als uitgangspunt voor verder wetenschappelijk onderzoek van het onroerend erfgoed,
- de inventaris vormt de basis voor de selectie van te beschermen monumenten, stads- en dorpsgezichten, cultuurhistorische landschappen en archeologische zones,
- de inventaris wordt gebruikt als instrument voor het onroerenderfgoedbeleid waarop het beleid voor het niet beschermd onroerend erfgoed verder wordt uitgetekend (vb. toetsingskader voor het agentschap voor zijn adviseringstaak),
- de inventaris wordt gebruikt als beleidsinstrument voor andere beleidsdomeinen (o.a. afbakening van erfgoedlandschappen in ruimtelijke uitvoeringsplannen) en door andere beleidsniveaus.

13. Rechtsgevolgen van (vastgestelde) inventarissen nemen sluimerend toe. Het Onroerenderfgoeddecreet koppelt volgende algemene rechtsgevolgen aan elke vastgestelde inventaris: (1) zorgen motiveringsplicht voor administratieve overheden en (2) informatieplicht bij eigendomsoverdracht.

Voor de inventaris archeologische zones bijvoorbeeld formuleert het Onroerenderfgoeddecreet aanvullende specifieke rechtsgevolgen. Bij de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning voor een goed in een vastgestelde archeologische zone, is men verplicht om een bekrachtigde archeologienota op te maken wanneer de totale oppervlakte van de ingreep in de bodem 100m² of meer beslaat en de totale oppervlakte van de kadastrale percelen waarop de vergunning betrekking heeft 300m² of meer bedraagt.

Bijkomend worden via andere regelgeving - op een veeleer niet transparante wijze - rechtsgevolgen gekoppeld aan een goed opgenomen op een (vastgestelde) inventaris onroerend erfgoed:

- a. Voor gebouwen die vastgesteld zijn in de inventaris bouwkundig erfgoed mag worden afgeweken van bepaalde normen rond energieprestatie en binnenklimaat, als dat nodig is

om de erfgoedwaarde van de geveldelen van het pand, zichtbaar vanaf de openbare weg, in stand te houden.¹⁰

- b. Voor zonevreemde gebouwen, opgenomen op de inventaris bouwkundig erfgoed, kan een functiewijziging toegestaan worden mits voldaan wordt aan een reeks voorwaarden en mits gunstig advies van het agentschap Onroerend Erfgoed.¹¹ Zoals eerder gesteld (par. 5) zou dit advies in de toekomst geschrapt worden.
- c. Voor gebouwen opgenomen op de inventaris bouwkundig erfgoed kan de gemeente de sloopvergunning alleen uitreiken, nadat zij advies heeft gevraagd over de erfgoedwaarden van het gebouw.¹² Zoals eerder gesteld (par. 5) zou dit advies in de toekomst geschrapt worden.
- d. Voor sociale woningbouw wordt een ontheffing voorzien op de verplichting om het gebouw volledig te slopen en te vervangen door nieuwbouw (indien de kosten voor renovatie meer dan 80% bedragen van de prijs voor een nieuwbouw van dezelfde omvang).¹³

De raad vindt het geen positieve ontwikkeling dat (vaak op een niet transparante wijze) toenemende rechtsgevolgen worden gekoppeld aan de inventaris.¹⁴ De inventarissen zijn daar niet specifiek voor ontwikkeld en hebben een meervoudig doel (zie par. 12). Bovendien staan ze nog niet op punt en bevatten ze nog tal van fouten (par. 11). Tevens benadrukt de raad dat de huidige vastgestelde inventarissen nooit onderworpen zijn aan een openbaar onderzoek.¹⁵ Enkel de nieuwe vaststellingen van een inventaris zullen onderworpen worden aan een openbaar onderzoek. Bovendien betreft het geen volwaardig openbaar onderzoek aangezien het Onroerenderfgoeddecreet (artikel 4.1.3) bepaalt dat tijdens het openbaar onderzoek enkel opmerkingen en bezwaren 'over feitelijkheden' kunnen worden ingediend.

De raad benadrukt dan ook uitdrukkelijk dat aan de opname van een goed in de vastgestelde inventarissen onroerend erfgoed geen rechtsgevolgen mogen gekoppeld worden. Pas aan de bescherming van het onroerend erfgoed of bij de doorvertaling naar RUP's kunnen rechtsgevolgen worden gekoppeld (deze procedures voorzien inspraak via een openbaar onderzoek en gaan in een aantal gevallen gepaard met een flankerend beleid).

14. Verruiming zorgplicht. Aanvullend wenst de raad nog op te merken dat met artikel 3 van voorliggend ontwerpdecreet de motivering van de zorgplicht voor onroerende goederen opgenomen in een - aan een openbaar onderzoek onderworpen - vastgestelde inventaris, uitgebreid wordt naar alle werken of activiteiten waarover de administratieve overheden een beslissing nemen (artikel 4.1.9 tweede lid Onroerenderfgoeddecreet).

De raad kan deze verruiming van de motiveringsplicht niet ondersteunen en wijst op de niet onbelangrijke gevolgen. Dit betekent voor de administratieve overheden bijvoorbeeld heel wat meerwerk. Elke administratieve overheid zal in haar beslissingen aangaande werken of activiteiten met directe impact op geïnventariseerd erfgoed moeten aangeven hoe ze rekening

¹⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid: artikel 9.1.24.

¹¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen: artikel 10.

¹² Besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, art. 4 en 8 en 17 en 20, 6°.

¹³ Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten, artikel 8, §2, tweede lid, 2°

¹⁴ De stad Brugge heeft met de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen (B.S. 19 april 2011) bijkomende regelgeving opgenomen voor gebouwen, constructies of kleine elementen opgenomen in de inventaris bouwkundig erfgoed. Dit geldt onder meer voor het reinigen van gevels, het aanbrengen van verlichting of het plaatsen van rolluiken.

¹⁵ De 70 aangeduide ankerplaatsen zijn – via een overgangsbepaling in het Onroerenderfgoeddecreet - vanaf 1 januari 2015 gelijkgesteld met een item uit de vastgestelde Landschapsatlas, waaraan een onroerenderfgoedrichtplan gekoppeld is.

heeft gehouden met de zorgplicht. Dit kan leiden tot meer rechtsonzekerheid. Bovendien vormt voorgaande een illustratie van hoe op een niet transparante wijze steeds meer rechtsgevolgen worden gekoppeld aan vastgestelde inventarissen (zie par. 13). Opmerkelijk is bovendien dat in artikel 3 van voorliggend ontwerpdecreet enkel sprake is van vastgestelde inventarissen die onderworpen zijn aan een openbaar onderzoek. Met artikel 32 van voorliggend ontwerpdecreet wordt evenwel voorzien dat deze motiverings- en zorgplicht ook geldt voor alle ankerplaatsen die definitief zijn aangeduid overeenkomstig het Landschapsdecreet van 16 april 1996.

V. VERNIEUWDE FINANCIERING VAN HET ONROERENDERFGOEDBELEID

15. De memorie van toelichting wijst terecht op de precaire budgettaire situatie. De vraag naar premies is veel groter dan de jaarlijks budgetten en dit niettegenstaande de voorziene kredieten jaarlijks toenemen (met 211% tussen 2000 en 2014). De wachtlijst voor een premie bedraagt momenteel ongeveer 386 miljoen euro in 2015.¹⁶ In het theoretische geval dat er geen nieuwe aanvragen voor premies zouden zijn en bij constant financieringsniveau zou dat betekenen dat uiterlijk 2020 de huidige aanvragen voor een premie zouden gefinancierd zijn.

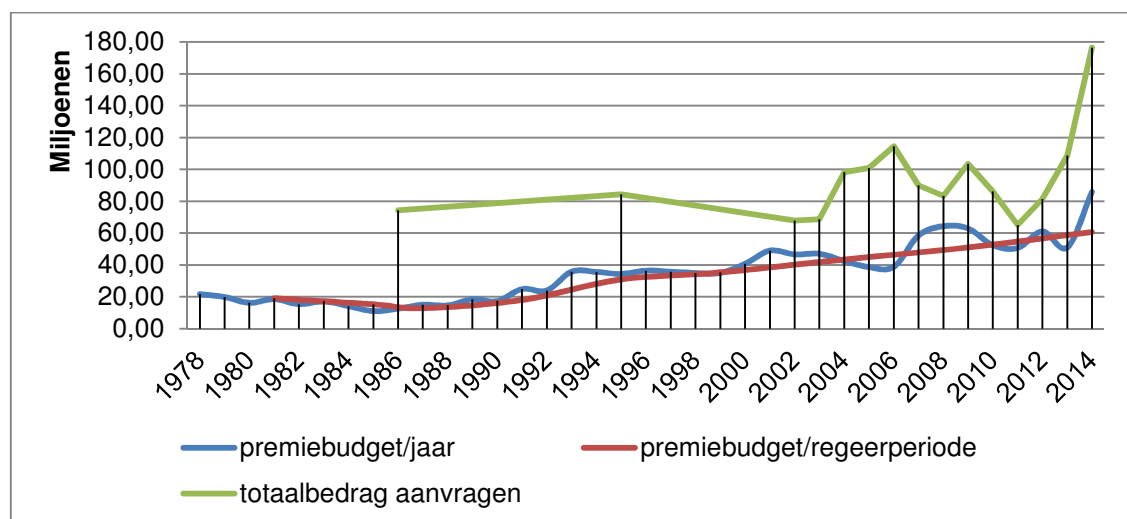


Fig. 1: Verloop van de aanvragen tot restauratiepremie versus de beschikbare budgetten¹⁷

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie drong er recent op aan om toe te zien dat *'er binnen afzienbare tijd een structurele langetermijnoplossing gevonden wordt voor de problematiek betreffende de budgettaire achterstanden m.b.t. de bestaande erfgoedpremies.'*¹⁸ Ook SARO vroeg - in zijn advies van 26 augustus 2015 - dat de Vlaamse overheid duidelijke en krachtige keuzes zou maken, waarbij wordt afgewogen welke overheidsinvesteringen de grootste maatschappelijke return genereren en de meest effectieve bijdrage leveren aan het belang van onroerend erfgoed voor de samenleving.¹⁹

¹⁶ Vlaams Parlement, stuk 13 (2015-2016) – nr.2-N, pag. 24: *'De wachtlijst met ontvankelijk verklaarde restauratiedossiers had een piek van ongeveer 386 miljoen euro in 2015.'*

¹⁷ Conceptnota aan de Vlaamse Regering betreffende een nieuw premiestelsel onroerend erfgoed. VR 2015 1812 DOC. 1373/1BIS

¹⁸ VR2015 1707 DOC.0885-6. Brief van Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie van 16 juli 2015.

¹⁹ SARO|2015-22. Advies van 26 augustus 2015: *'Indien de Vlaamse overheid een Vlaams (archeologisch) erfgoedbeleid op een geïntegreerde, duurzame en robuuste manier wenst in te bedden in een ruimer Vlaams sociaal-economisch beleid, zal zij ofwel haar budgettaire inspanningen aanzienlijk moeten bijschaven, ofwel haar erfgoeddoelstellingen duidelijker moeten specificeren in functie van de beschikbare kredieten. De Vlaamse overheid zal duidelijke en krachtige keuzes moeten maken, waarbij afgewogen wordt welke overheidsinvesteringen de grootste maatschappelijke return genereren en de meest effectieve bijdrage leveren aan het belang van onroerend erfgoed voor de samenleving.'*

16. Met voorliggend ontwerpdecreet worden enkele wijzigingen doorgevoerd aan het premiestelsel:

- a. Artikel 38 van het ontwerpdecreet maakt de opmaak van een kerkenbeleidsplan verplicht voor het verkrijgen van een verhoogde premie voor de restauratie van monumenten bestemd voor een erkende eredienst op de wachtlijst 'oude regelgeving' (artikel 12.3.12 van het Onroerenderfgoeddecreet). Voorgaande aanpassing van het Onroerenderfgoeddecreet moet leiden tot een inkorting van de wachtlijst.²⁰ Immers dossiers waarvoor binnen de 9 maanden na de inwerkingtreding van de verstrengde voorwaarde geen kerkenbeleidsplan is ingediend, komen niet langer in aanmerking voor een premie. De initiatiefnemers kunnen wel in een later stadium een nieuw dossier indienen, conform de bepalingen van de nieuwe regelgeving.
- b. Daarnaast beoogt artikel 39 van het ontwerpdecreet een bijsturing van de premieberekening. De 'oude regelgeving' financiert een deel van de algemene kosten en het niet recupereerbare deel van de BTW. De nota stelt dat *'de betoelaging van de BTW geen enkele bijdrage levert aan de onroerenderfgoedzorg.'*

Het betreft retroactieve maatregelen ten aanzien van dossiers ingediend voor einde 2014 en dit in afwachting van nog te nemen financiële maatregelen om bijkomende wachtlijsten te voorkomen en meer structureel in te grijpen.

De Inspectie van Financiën beveelt de maatregelen met terugwerkende kracht terecht niet aan. Het betreft immers dossiers die volledig zijn opgemaakt 'in de geest van' het vroegere decreet, en waarbij nu eenzijdig de financiële engagementen worden gewijzigd en een bijkomende vereiste gesteld wordt. Het opnieuw indienen van het dossier is niet aangewezen voor dossiers die al sinds 2014 of nog langer nood hebben aan een restauratie (verhoogde restauratiekost).

Door middel van een kerkenbeleidsplan wil de Vlaamse overheid de visievorming stimuleren aangaande het (her)bestemmen van kerkelijk patrimonium, wat een grote maatschappelijke uitdaging vormt en waarin van het lokale (bestuurs)niveau een grotere inspanning wordt verwacht. Dit is positief. Aan de opmaak van een kerkenbeleidsplan is bij de lancering van het instrument geen deadline opgelegd. Het is belangrijk dat een realistische periode wordt voorzien voor de opmaak van deze kerkenbeleidsplannen; een periode van 9 maanden is vrij kort. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt de impact van deze financiële maatregelen op de lokale besturen vrij positief geformuleerd. Het tekort als gevolg van de ontvangst van een lager premiebedrag bij eredienstdossiers zal evenwel ten laste zijn van de betrokken gemeentebesturen die instaan voor de financiële tekorten van de kerkbesturen.

Om de financiële tussenkomsten te drukken is de 10%-regeling (max. premie geplafonneerd op 80%) en de verrekening van het bedrag van de BTW niet langer van toepassing. De raad wijst er op dat dit bekend dat de premies verlaagd worden naar 33%.

De raad wijst op de nood aan een grondige hervorming van de financiering van het onroerenderfgoedbeleid en dit met het oog op het oplossen van het precaire financiële toestand. Hiertoe moet een samenhangend geheel van (financiële) instrumenten worden uitgewerkt:

- a. Allereerst merkt de raad op dat de beleidsnota onroerend erfgoed 2014-2019 aankondigt dat het premiestelsel selectiever zal worden ingezet: *'In deze tijden van budgettaire schaarste moeten we des te meer bekijken wat prioritair is en op welke manier de middelen het doeltreffendst kunnen worden ingezet. Ik zet het premiestelsel daarom selectiever in, voornamelijk met het oog op het behoud van erfgoedwaarden.'*²¹ Het agentschap zal een richtlijn uitwerken voor de selectievere toekenning van de premies. De bedoeling is om enkel die werken en handelingen te financieren die werkelijk bijdragen tot het behoud of het herstel van de erfgoedelementen en erfgoedkenmerken

²⁰ 67% van de vraag op de wachtlijst wordt vertegenwoordigd door eredienstdossiers.

²¹ Beleidsnota onroerend erfgoed 2014-2019 pag.8

van een beschermd goed.²² De beleidsbrief onroerend erfgoed 2016 stelt dat - op basis van de verschillende onderzoeken - de uitgangspunten van het financieringsbeleid worden verscherpt en voorstellen voor de optimalisatie van de regelgeving worden uitgewerkt.²³ De raad wijst op een mogelijk juridisch hiaat indien de selectiviteit van de premies niet gekoppeld is aan de selectiviteit van de behoud- en zorgplicht gericht op dezelfde erfgoedelementen.²⁴

- b. De raad benadrukt dat voorgaande in samenhang moet worden bekeken met de vraag naar een selectiever beschermingsbeleid (zie deel VI van dit advies). Complementair aan het streven naar een meer selectieve inzet van de premies moet ook de bescherming selectiever gebeuren. De bescherming van onroerend erfgoed - omwille van het algemeen belang - verantwoordt het opleggen van beperkingen en verplichtingen aan eigenaars van beschermd onroerend erfgoed. Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet daarom in premies voor werken aan beschermd onroerend erfgoed, voor de opmaak van een beheerplan, voor het openstellen en het beheer van beschermd onroerend erfgoed. Dit impliceert dat ook werk moet worden gemaakt van de opheffing van de beschermingsstatus van bepaald onroerend erfgoed.²⁵ Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet in deze mogelijkheid. Bovendien voorziet het Onroerenderfgoeddecreet (artikel 6.2.2) dat de Vlaamse Regering in een gewestelijk RUP een bescherming geheel of gedeeltelijk kan wijzigen of opheffen als dit vereist is voor het algemeen belang.
- c. Tevens wijst de raad op het belang van het uitwerken van alternatieve financierings- en solidariseringsmechanismen. De raad vindt het positief dat de beleidsbrief verdere initiatieven aankondigt inzake de Erfgoedkluis. De beleidsbrief maakt tevens melding van een nieuw instrument 'de erfgoedlening'. Op de begroting 2016 werd hiertoe een nieuw begrotingsartikel voorzien met vastleggingskredieten van 7 miljoen euro voor deze kortlopende investerings-stimulerende erfgoedlening. De modaliteiten zullen evenwel nog verder moeten worden uitgewerkt
- d. De raad vindt het tevens positief dat de implementatie wordt voorbereid - in overleg met de minister van Financiën en Begroting - van fiscale stimulansen. De raad verwijst naar de conceptnota 'fiscale instrumenten onroerend erfgoed' waarin voorstellen worden geformuleerd voor nieuwe stimulerende maatregelen betreffende het voorkeepsrecht én schenkingsrechten op beschermd onroerend erfgoed. De Vlaamse Regering besliste op 18 december 2015 om deze voorstellen verder te onderzoeken en uit te werken.
- e. Een belangrijke knelpunt blijft evenwel de oprichting en implementering van het archeologisch solidariteitsfonds. In zijn advies van 26 augustus wees SARO er op dat het niet ondenkbeeldig is dat - door het ontbreken van voldoende stimuli - een archeologisch solidariteitsfonds een louter theoretisch instrument blijft.

VI. EEN SELECTIEF BESCHERMINGSBELEID

17. Het beschermen van onroerend erfgoed is de exclusieve bevoegdheid van de Vlaamse overheid. Het Onroerenderfgoeddecreet heeft hierbij niet geopteerd voor één bescherming als 'onroerend erfgoed' maar voorziet in de bescherming als monument, stads- of dorpsgezicht, cultuurhistorisch landschap of archeologische site. Met het kerntakenplan werd beslist dat het

²² Beleidsnota onroerend erfgoed pag.33

²³ VR 2015 1610 MED. 0466/3 Beleidsbrief 2016 Onroerend Erfgoed.

²⁴ Arrest Grondwettelijk Hof nr. 132/2015 van 1 oktober 2015 (BS 22 oktober 2015).

²⁵ De raad vraagt om te verduidelijken in hoeverre de opheffing van een bescherming ook automatisch leidt tot het opheffen van het beheersplan voor het beschermd goed en vraagt tevens de juridische en financiële consequenties te verduidelijken.

agentschap volop zal focussen op beschermd onroerend erfgoed.

18. Het aantal definitief beschermd onroerend erfgoed neemt sinds 1980 gestaag toe. Het Vlaams Gewest telt eind 2013 11.117 beschermde monumenten; ten opzichte van iets meer dan 2.000 beschermde monumenten in 1980. Daarnaast telt het Vlaams Gewest 1.521 beschermde stads- en dorpsgezichten, 680 beschermde cultuurhistorische landschappen en 5 beschermde archeologische zones.

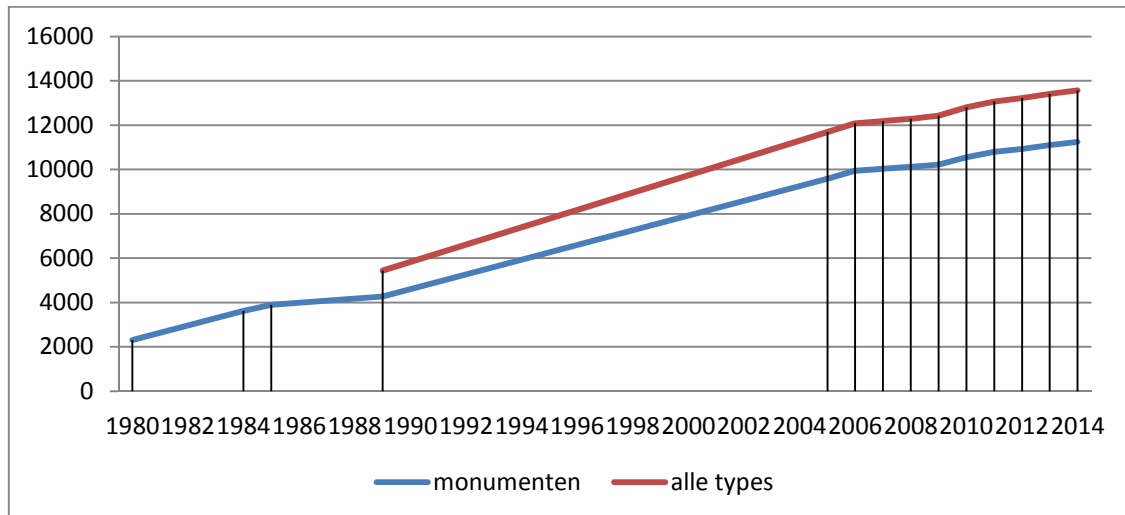


Fig. 1: Evolutie van de beschermingsaantallen sinds 1980 ²⁶

19. Het is totaal onduidelijk op welke wijze de doorstroom van inventaris naar bescherming gebeurt. Een beperkt deel van het onroerend erfgoed, opgenomen in de inventarissen, wordt beschermd. De beleidsnota onroerend erfgoed 2014-2019 stelt: *'Ik laat waar mogelijk het beschermen volgen op het inventariseren. Naast de thematische of gebiedsgerichte aanpak voorzie ik tijd voor het beschermen van items als gevolg van ad-hoc vragen. Daarbij zal ik enkel beschermen wat uitzonderlijke erfgoedwaarde bezit en bedreigd is, wat past binnen een thema dat op de agenda staat of waar een bescherming versterkend kan werken binnen een planningsinstrument beschermen.'*

Bij het opstarten van een beschermingsprocedure zou de focus moeten liggen op het onroerend erfgoed dat van belang is op Vlaams niveau. Aangezien de inventarissen evenwel niet gedifferentieerd zijn (wat betreft de erfgoedwaarden) is het voor de raad zeer onduidelijk in hoeverre de bescherming zich effectief ook richt op het meest waardevolle onroerend erfgoed op Vlaams niveau. De raad is niet op de hoogte van gegevens hieromtrent. De raad vraagt om dit verder in kaart te brengen en geeft hierna alvast enkele statistieken op basis van een beperkte analyse van de digitaal raadpleegbare inventarissen:

- a. Op de inventaris bouwkundig erfgoed zijn 82.749 gebouwen opgenomen. Daartegenover staan 11.117 definitief beschermde monumenten. De globale verhouding beschermd t.a.v. geïnventariseerd bedraagt aldus 13%.
 - Een zoekopdracht in de inventaris bouwkundig erfgoed op 'kerk' levert 2064 items op. Eenzelfde zoekopdracht in de databank 'beschermd onroerend erfgoed' levert 1646 items op. De verhouding beschermd/ geïnventariseerd is voor kerken aldus 80%.
 - Een zoekopdracht in de inventaris bouwkundig erfgoed op 'hoeve' of 'woning' of

²⁶ Non-paper premiestelsel onroerend erfgoed en aanvullende fiscale maatregelen.

'huis' of 'villa' levert 57054 items op. Dezelfde zoekopdracht in de databank 'beschermd onroerend erfgoed' levert 4482 beschermde monumenten op. De verhouding beschermd/ geïnventariseerd is voor 'woningen, huizen, villa's en hoeven' 8 %.

- b. Op de inventaris van het landschappelijk erfgoed zijn 362 landschapsrelicten opgenomen. De totale oppervlakte ankerplaatsen bedraagt 220.000 ha. De totale oppervlakte beschermd landschap bedraagt 42.000 ha. Het is onduidelijk in hoeverre de beschermde landschappen zich situeren binnen de geïnventariseerde ankerplaatsen of daarentegen complementair zijn aan deze ankerplaatsen.
 - c. Op de inventaris archeologische zones zijn 81 archeologische zones opgenomen. 26 archeologische zones zijn beschermd.
 - d. Tenslotte zijn er 337 beschermde stadsgezichten en 1242 beschermde dorpsgezichten. De totale oppervlakte van dit beschermd onroerend erfgoed is niet gekend. Opvallend is bovendien dat deze beschermingen niet (rechtstreeks) voortvloeien uit de (vastgestelde) inventarissen. Er bestaat immers geen specifieke inventaris op het niveau van de stads- en dorpsgezichten. De link tussen inventariseren en beschermen is hier zeer onduidelijk.
20. Voor het opstarten van de beschermingsdossiers maakt het agentschap jaarlijks een beschermingskalender op. Deze kalender is evenwel niet gekaderd binnen een langetermijngerichte doelstelling; het uiteindelijke streefdoel is niet gekend. De jaarlijkse beschermingskalender is niet publiek beschikbaar omdat het agentschap oordeelt dat private eigenaars niet op voorhand op de hoogte mogen zijn van geplande beschermingen.
- De bescherming wordt deels thematisch gestuurd (bijvoorbeeld bescherming werelderfgoed), deels op basis van geografische pakketten (bijvoorbeeld geografisch pakket bouwkundig erfgoed in Hamme) en deels ook ad hoc beschermingen. Hierbij wordt soms uitgegaan van criterianota's. Er is evenwel geen duidelijk beleid inzake het prioriteren van 'hanteerbare deelpakketten'.²⁷
21. Vanuit het onderzoek naar de doelmatigheid van het beschermingsinstrumentarium wordt ook ingezet op de herevaluatie van beschermingsbesluiten. Volgens de conceptnota wordt hierbij uitgegaan van hanteerbare deelpakketten. In deze regeerperiode zullen de pakketten 'gevels en bedaking', 'archeologische zones' en 'bouwkundige gehelen' worden aangepakt. In een volgende fase zal worden gefocust op aanbevelingen voor het beschermingsbeleid. De conceptnota kondigt aan dat (dan pas) wijzigingen of opheffingen van beschermingen mogelijk zijn. Naar aanleiding van de opportuniteit tot opmaak van een beheersplan kan de relevantie van de bescherming herbekeken worden.²⁸
22. En ten slotte wenst de raad nog in te gaan op de beschermingsprocedure die bestaat uit twee stappen: een voorlopige en een definitieve bescherming. Vanaf de voorlopige bescherming zijn voor het onroerend erfgoed de rechtsgevolgen van de bescherming van toepassing. Niettegenstaande dit ernstige beperkingen kan betekenen voor het eigendomsrecht gebeurt dit zonder enige voorafgaande inspraakmogelijkheid van de eigenaar. Het Onroenderfgoeddecreet voorziet pas in een hoorrecht en openbaar onderzoek na de voorlopige bescherming en voorafgaand aan de definitieve bescherming. De inspraak in deze fase van het proces is vaak evenwel weinig effectief aangezien de Vlaamse overheid met de voorlopige bescherming reeds een positie heeft ingenomen inzake de erfgoedwaarde van het

²⁷ Zie beleidsnota 2014-2019: 'Tegelijk laat ik de doelmatigheid van het beschermingsinstrumentarium onderzoeken en wordt het beschermd onroerend erfgoed gewaardeerd en geëvalueerd in deelpakketten. Er worden kaders opgesteld en duidelijke lijnen uitgezet die op voorhand concreet maken welke ontwikkelingen en handelingen mogelijk zijn als het over beschermd erfgoed gaat en welke prioriteiten voor de overheid worden vooropgesteld. Ik streef naar een maximale digitale ontsluiting van dienstverleningsproducten en kennis.'

²⁸ Conceptnota aan de Vlaamse Regering betreffende een nieuw premiestelsel onroerend erfgoed. VR 2015 1812 DOC. 1373/1BIS: pag.5

goed. Het voorlopig beschermingsbesluit wordt in de praktijk bijna steeds omgezet in een definitieve bescherming en is nagenoeg niet omkeerbaar. De brede adviesprocedure bij de voorlopige bescherming laat daarenboven een periode van onzekerheid open wat betreft de instandhouding van het goed.

De raad vraagt om te onderzoeken in hoeverre voorgaande kan vervangen worden door een systeem waarbij de eigenaar of beheerder van in het begin volwaardig betrokken wordt bij de beschermingsprocedure. Een te onderzoeken optie is bijvoorbeeld dat de voorlopige bescherming vervangen wordt door een beslissing van de minister tot het opstarten van een beschermingsprocedure waarbij ook aandacht gaat naar het juridisch uitwerken van een vorm van tijdelijke 'bevrozing' van de onroerenderfgoedwaarden van het goed en naar confidentialiteit van de geplande bescherming. Tijdens de beschermingsprocedure worden vervolgens alle gewenste adviezen opgevraagd en wordt inspraak georganiseerd. Er is tevens overleg met de eigenaar onder meer betreffende de opmaak van de beheersvisie. Vervolgens wordt - op basis van het volledige dossier - een beslissing genomen over een (definitieve) bescherming en wordt de bevrozing vervangen door de beschermingsregels.

VII. EEN VOLWAARDIG BEHEER VAN ONROEREND ERFGOED

23. Naast het beschermen van het onroerend erfgoed is het tevens belangrijk om een duidelijke visie te hebben inzake het toekomstig beheer van het beschermd onroerend erfgoed. Om de beheersdoelstellingen te realiseren voorziet het Onroerenderfgoeddecreet in een beheersplan.

In de praktijk blijkt de implementatie van beheersplannen niet vanzelfsprekend. Voor de huidige beschermde stads- en dorpsgezichten wordt slechts 2,7% (van de oppervlakte) gevat door een goedgekeurd beheersplan.²⁹ Dit is geen positieve ontwikkeling aangezien geen duidelijkheid wordt gecreëerd over het gewenste beheer.

24. Het is in die zin een positieve ontwikkeling dat het Onroerenderfgoeddecreet voorziet dat voor de nieuwe beschermingen reeds in het beschermingsbesluit duidelijkheid zal worden gecreëerd over *'de toekomstige beheersdoelstellingen die de optimale verwezenlijking van de erfgoedwaarden omschrijven'*. Het is belangrijk dat de eigenaar en de gebruiker tijdig en volwaardig betrokken worden bij de opmaak van deze beheersdoelstellingen.

Met artikel 31 van voorliggend ontwerpdecreet wijzigt artikel 6.4.4 van het Onroerenderfgoeddecreet en bepaalt dat het agentschap in zijn advies bij vergunningsplichtige of toelatingsplichtige handelingen, deze handelingen bijkomend toetst aan de beheersdoelstellingen opgenomen in het goedgekeurd beheersplan.³⁰

VIII. AFSTEMMING ONROERENDERFGOEDBELEID EN RUIMTELIJK BELEID

25. Met het Onroerenderfgoeddecreet werden enkele waardevolle elementen ingebouwd om de wisselwerking tussen ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed te versterken.

De raad verwijst allereerst naar de opmaak van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's); waarbij onroerend erfgoed wordt meegenomen in het ruimtelijk proces. Specifieke gebieden kunnen bestemd worden als 'erfgoedlandschap' en dit op basis van een vastgestelde inventaris of onroerenderfgoedrichtplan. Anno 2015 zijn er 13

²⁹ Bron: Vlaamse Regionale Indicatoren 2014. Voor 16,3% van de beschermde landschappen bestaat een beheersplan.

³⁰ Gewijzigd artikel 6.4.4: *'... Het advies van het agentschap, vermeld in het eerste en tweede lid, toetst de voorliggende handelingen aan het actief- en passiefbehoudsbeginsel alsook aan de bepalingen van het individuele beschermingsbesluit en in voorkomend geval aan de beheersdoelstellingen, opgenomen in het goedgekeurde beheersplan van het betrokken onroerend erfgoed.'*

erfgoedlandschappen in RUP's afgebakend waaronder 5 gewestelijke RUP's.³¹

SARO heeft de voorbije jaren - naar aanleiding van de adviestaak van de raad inzake voorontwerpen van gewestelijke RUP's - diverse bemerkingen geformuleerd bij de ruimtelijke doorvertaling van onroerend erfgoed en de ruimtelijke afbakening van erfgoedlandschappen:

- De raad benadrukte onder meer dat de vastgestelde landschapsinventaris beschouwd moet worden als een sectorale inventaris. Bij de opmaak van het RUP moet een afweging gebeuren tussen alle ruimtebehoevende functies. De sectorale landschapsvisie moet getoetst worden met de visie van andere actoren in het buitengebied. Op basis van deze afweging kunnen delen van de items op de vastgestelde landschapsinventaris ruimtelijk worden afgebakend als erfgoedlandschap. Het is met andere woorden geen automatisme om een item op de vastgestelde landschapsinventaris in zijn totaliteit af te bakenen als erfgoedlandschap.
- Bij de ruimtelijke bestemming van erfgoedlandschappen worden naast generieke stedenbouwkundige voorschriften (gekoppeld aan het erfgoedlandschap) ook specifieke stedenbouwkundige voorschriften geformuleerd (gekoppeld aan specifieke lijn- en puntvormige erfgoedelementen). De raad heeft in het verleden reeds meermaals aangedrongen op meer soberheid inzake het gebruik van vlakvormige, lijnvormige of puntvormige overdrukken. Dit moet leiden tot meer transparantie, rechtszekerheid en eenduidigheid.

Als voorbeeld geeft de raad de opmaak van een gemeentelijk RUP te Brugge in functie van de bescherming van het stedelijke landschap. De stad wil daarmee de belangrijkste structuren van waterlopen, pleinen en straten vastleggen. Parallel aan dit planningsproces ging Vlaanderen over tot een aantal bijkomende beschermingen als stadsgezicht van onder meer de reien en de stadsvesten. Het RUP 'stedelijk landschap' overlapt bovendien met tal van andere beschermingen van stadsgezichten, landschappen en monumenten in de Brugse binnenstad - waarbij ook de beschermingen onderling nog eens overlappen. Hierdoor ontstaat een zeer complexe situatie (met allerlei sectorale en ruimtelijke beschermings- en behoudsmaatregelen) die voor burgers niet meer 'leesbaar' is.

- Bovendien stelt SARO vast dat er in de hierboven vermelde gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen geen eenduidige afstemming is tussen het sectoraal beschermingsinstrumentarium en het ruimtelijk planningsinstrumentarium (zo verschijnen er specifieke stedenbouwkundige voorschriften en overdrukken voor zowel beschermde items, items opgenomen op een inventaris als items die nog niet eens vermeld staan op een inventaris). De raad vraagt om hier meer eenduidigheid in te brengen. Een essentieel verschilpunt immers is dat via het beschermingsspoor - vanuit het algemeen belang van onroerend erfgoed - verplichtingen en beperkingen worden opgelegd maar waartegenover het Onroerenderfgoeddecreet ook financiële tegemoetkomingen voorziet. Dergelijke compensatie is niet voorzien voor het ruimtelijk beleid (er zijn in het Onroerenderfgoeddecreet wel erfgoedpremies voorzien in erfgoedlandschappen). Het

³¹ GRUP SIGMA 'Cluster Dijlemonding' VR 21.01.2011, GRUP Erfgoedlandschap Abdij van Westmalle VR 19.10.2011, GRUP Missing Link N60 te Ronse VR. 04.04.2014., GRUP AGNAS Poelberg-Meikensbossen VR 09.10.2014, GRUP Dijlevallei van Werchter tot Bornem VR 30.10.2015, GRUP AGNAS Projectgrindwinning Elerweerd (voorontwerp 2015), GRUP Bouvelobos, Hemsrode en Steilrand van Moregem (voorontwerp 2015).

PRUP erfgoedlandschap Kemmelberg, Gent gemeentelijk RUP Vinderhoutsebossen: erfgoedlandschap Leeuwenhof en erfgoedlandschap De Campagne, Sint Truiden gemeentelijk RUP erfgoedlandschap 'dorpengeheel groot gelmen', Maldegem gemeentelijk RUP erfgoedlandschap Ursel, Westmalle gemeentelijk RUP erfgoedlandschap Abdij van Westmalle, gemeentelijk RUP erfgoedlandschap Kasteel van Saffelberg, gemeentelijk RUP erfgoedlandschap Kasteel Hoeve Oplombeek, gemeentelijk RUP erfgoedlandschap Brechtse Heide, gemeentelijk RUP erfgoedlandschap Park van Brasschaat, gemeentelijk RUP erfgoedlandschap Domein Franciscanessenklooster.

bewaken van het evenredigheidsbeginsel is belangrijk.³²

26. Het Onroerenderfgoeddecreet (artikel 6.5.1) bepaalt dat op basis van een onroerenderfgoedrichtplan (of een vastgestelde inventaris) een erfgoedlandschap kan worden afgebakend via een ruimtelijk uitvoeringsplan. De Vlaamse Regering kan per gebied of thematisch een onroerenderfgoedrichtplan uitwerken.

Bij de opstart van het Onroerenderfgoeddecreet bestond reeds grote onduidelijkheid over het doel, de inhoud en de draagwijdte van de nieuwe figuur van onroerenderfgoedrichtplannen. De beleidsbrief onroerend erfgoed 2016 geeft hieromtrent geen verdere verduidelijking en herhaalt enkel wat reeds in het decreet staat met name dat de Vlaamse Regering per thema of gebied een onroerenderfgoedrichtplan kan opstellen (artikel 7.1.1).

De raad wijst op de grote verwarring die kan bestaan in het hanteren van erfgoedlandschappen waarvan het verschil met (beschermd) cultuurhistorische landschappen niet duidelijk is.

De raad dringt aan op verdere verduidelijking en vraagt om snel werk te maken van een uitvoeringsbesluit hieromtrent, zoals voorzien in artikel 7.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet. De raad wijst op de nood van dergelijk besluit om de procedure te bepalen, de methodologie, de rechtszekerheid, de financiering, de rechtsgevolgen en de toegevoegde waarde.

De raad wijst trouwens op de gevolgen van beperkingen bij beschermingen, voorschriften of verordeningen opgelegd door de verschillende autoriteiten die steeds aan het evenredigheidsprincipe moeten beantwoorden volgens de duidelijke interpretatie van het Grondwettelijke Hof. Het spoor van afbakening van erfgoedlandschappen of ander erfgoed in RUP's kan niet in de plaats komen van het beschermen van erfgoed, zoals vastgelegd in het Onroerenderfgoeddecreet. In de zin verwijst de raad naar de publicatie 'verankeren van erfgoed in het ruimtelijk beleid', opgemaakt in opdracht van het agentschap, waarbij een aantal stedenbouwkundige voorschriften voorgesteld worden in functie van verschillende gradaties van *behoudsplicht*. Er zijn geen bepalingen voor het flankerend instrumentarium, de rechtszekerheid, de financiële begeleiding en de afstemming met de beschermingen.

In de handleiding komen tevens nieuwe categorieën van erfgoed aan bod zoals: klein erfgoed, markant bouwkundig erfgoed, landschappelijk erfgoed, landschappelijk en bouwkundig geheel, stedenbouwkundig geheel, verborgen erfgoed. Deze nieuwe concepten - naast de verschillende categorieën erfgoed en inventarissen - leiden tot nog meer verwarring.

³² De overheid moet ervoor zorgen dat de lasten of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit voor een burger niet zwaarder zijn dan het algemeen belang van het besluit.