

VLAAMSE COMMISSIE ONROEREND ERFGOED

ADVIES VCOE 2015|068 VAN 12 NOVEMBER 2015

OVER DE VASTSTELLING VAN DE INVENTARIS VAN ARCHEOLOGISCHE ZONES, EERSTE DEELINVENTARIS HISTORISCHE STADSKERNEN, NAAR AANLEIDING VAN DE ADVIESVRAAG VAN MINISTER GEERT BOURGEOIS VAN 23 OKTOBER 2015

I. SITUERING ADVIESVRAAG

1. De VCOE ontving op 23 oktober 2015 een adviesvraag van minister Bourgeois, bevoegd voor onroerend erfgoed, over de vaststelling van een eerste deelinventaris van archeologische zones in 58 historische stadskernen in Vlaanderen.¹ Naast de inventaris van de archeologische zones werden 16 bezwaarschriften en een zeer beknopt overzicht van de ingediende bezwaren aan de VCOE overgemaakt.
2. Een archeologische zone betreft een zone waar op basis van waarnemingen en wetenschappelijke argumenten onderbouwd kan worden dat ze met hoge waarschijnlijkheid archeologische waarde heeft (artikel 2.1, 11° Onroerenderfgoeddecreet).
Het Onroerenderfgoeddecreet (artikels 4.1 - 4.3) voorziet dat de Vlaamse Regering de inventaris van de archeologische zones vaststelt. De Vlaamse Regering onderwerpt de vast te stellen inventaris aan een openbaar onderzoek van zestig dagen. Gedurende die periode kan iedere burger opmerkingen of bezwaren formuleren over zogenaamde 'feitelijkheden'. Dit openbaar onderzoek liep van 17 augustus t.e.m. 15 oktober 2015. Vervolgens wint de Vlaamse Regering over de inventaris en de opmerkingen en bezwaren afkomstig van het openbaar onderzoek advies in bij de VCOE. Dit advies wordt uitgebracht binnen een vervaltermijn van dertig dagen, ingaand de dag na deze van de ontvangst van de adviesvraag. Daarna kan de minister de inventaris definitief vaststellen en gaan er voor de vastgestelde inventarisitems algemene en specifieke rechtgevolgen van kracht.
3. Rekening houdend met de beperkte adviestermijn (30 dagen) wenst de commissie met voorliggend advies enkele algemene aandachtspunten te formuleren ten aanzien van de eerste inventaris van de archeologische zones.

II. ALGEMENE BEMERKINGEN

4. In het kader van het openbaar onderzoek werden 16 bezwaarschriften ingediend. Het betreft 13 bezwaarschriften ingediend door stadsbesturen², 1 bezwaarschrift van de Gecoro Ieper en 2 bezwaarschriften van burgers (inwoner van Tongeren, inwoner van Poperinge).

¹ Aalst, Aarschot, Antwerpen, Beringen, Bilzen, Borgloon, Bree, Brugge, Damme, Deinze, Dendermonde, Diest, Diksmuide, Eeklo, Geel, Gent, Geraardsbergen, Gistel, Halen, Halle, Hamont, Harelbeke, Hasselt, Herentals, Herk-de-stad, Ieper, Kortrijk, Landen, Leuven, Lier, Lo, Maaseik, Mechelen, Menen, Mesen, Middelburg, Nieuwpoort, Ninove, Oostende, Oudenaarde, Oudenburg, Oud-Rekem, Peer, Poperinge, Ronse, Sint-Truiden, Stokkem, Tielt, Tienen, Tongeren, Torhout, Turnhout, Veurne, Vilvoorde, Wervik, Zichem, Zottegem en Zoutleeuw.

² Bezwaarschriften ingediend door stadsbestuur van Dilsen-Stokkem, Geel, Gent, Herentals, Heuvelland, Ieper, Leuven, Mesen, Poperinge, Ronse, Tielt, Tienen, Torhout en Veurne.

Het aantal ingediende bezwaarschriften is beperkt. Voor 44 van de 58 betrokken steden werd in het kader van het openbaar onderzoek geen enkel bezwaar ingediend. Ook het beperkt aantal bezwaarschriften van natuurlijke personen is opmerkelijk gezien de mogelijk aanzienlijke impact van de rechtsgevolgen die na vaststelling van toepassing zullen zijn op particuliere bouwheren.

De ingediende bezwaren zijn divers. Hoewel tijdens het openbaar onderzoek alleen opmerkingen en bezwaren over feitelijkheden ingediend kunnen worden, merkt de commissie op dat verscheidene stadsbesturen de kans hebben gegrepen om andere bezorgdheden aan te kaarten. De commissie gaat hierna verder in op de geformuleerde bezwaren.

5. De commissie verwijst allereerst naar het ruim vooroverleg dat voorafging aan de afbakening van de archeologische zones. Het Agentschap Onroerend Erfgoed heeft - in nauw overleg met betrokken stedelijke archeologen en experts - de afbakening voorbereid.

Niettemin stelt de commissie vast dat in diverse bezwaarschriften opmerkingen worden geformuleerd bij dit vooroverleg. Het stadsbestuur van Leuven betreurt dat de archeologische zone in Leuven werd afgebakend in overleg met een lokale niet-professioneel georganiseerde erfgoedvereniging, maar *'zonder in overleg te gaan met de administratie of het stadsbestuur van Leuven'*. Ook de stad Geel wijst er op dat er geen overleg heeft plaatsgevonden bij de opmaak van het voorstel. De commissie vraagt om alsnog met de steden in overleg te gaan die door de inventaris worden gevat. Zoals hierna blijkt zijn er immers nog tal van vragen.

Bovendien wijst de commissie op het belang van volwaardige voorlichting van het ruime publiek. Op basis van de vaststelling dat slechts 1 burger een ontvankelijk bezwaar indiende in het kader van het openbaar onderzoek stelt de commissie zich ernstige vragen bij de bewustmaking van burgers inzake de (gevolgen van) voorliggende vaststelling van archeologische zones in de historische stadskernen. Ook de stad Leuven wijst in zijn bezwaarschrift op de belangrijke impact voor de burger en vraagt dat de Vlaamse overheid de komende maanden voldoende middelen inzet om zo breed mogelijk te communiceren over de gevolgen van deze vaststelling.

6. Wat betreft de afbakening van de archeologische zones stelt de commissie vast dat negen steden aanpassingen voorstellen.

Het college van burgemeester en schepenen van Dilsen-Stokkem formuleert bezwaar tegen de selectie van de volledige stadskern van Dilsen als archeologische zone. De stad Ronse formuleert in een ruim onderbouwd bezwaarschrift een alternatief voorstel voor de afbakening van de historische stadskern van Ronse. De stad Leuven merkt op dat de afbakening onvoldoende juist is uitgevoerd en vraagt om de afbakening, in nauw overleg met de stadsadministratie, te herbekijken. Ook de stad Geel vraagt dat de afbakening opnieuw wordt bekeken.

Ieper, Veurne, Torhout en Herentals formuleren diverse voorstellen tot aanpassing van de afbakeningslijn. Het betreft zowel voorstellen tot inkrimping als uitbreiding van de voorgestelde archeologische zones.

Voor de historische stadskern van Tongeren formuleert een zelfstandig archeoloog enkele voorstellen tot uitbreiding van de afbakening.

De commissie is van oordeel dat de afbakening op voldoende wetenschappelijke wijze is onderbouwd. De commissie verwijst daarbij naar het door de VUB uitgegeven rapport (2010) *Vectorisering en karakterisering van nederzettingskernen op basis van het zgn. 'gereduceerd kadaster'*.

7. De commissie merkt daarnaast op dat tal van de stadsbesturen vragen naar de mogelijkheid om specifieke zones binnen de afgebakende stadskernen te kunnen uitsluiten. De stad Tielt betreurt dat in het voorstel een aaneengesloten zone wordt geselecteerd en had liever geopteerd voor heel specifiek afgebakende locaties binnen de huidige zone. Ook de stad Herentals – die het belang van de afbakening benadrukt – wenst dat het agentschap de zones met lager archeologisch potentieel op een even doordachte en onderbouwde wijze benadert en uit de afbakening schrapt.

Het Onroerendergoeddecreet voorziet dat een bijkomende kaart wordt opgemaakt met zones waar geen archeologische resten te verwachten zijn. Het is onduidelijk wat er van deze kaart verwacht mag worden. De zones blijven mogelijks beperkt tot die plekken waar de archeologische resten verwijderd zijn door opgravingen of diepe infrastructuurwerken. De commissie vraagt – in het kader van een grotere rechtszekerheid – snel werk te maken van deze kaart.

8. Het Onroerendergoeddecreet (o.a. artikel 5.4.1) legt de rechtsgevolgen vast van de vastgelegde inventaris van archeologische zones. Zo zal bij de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot percelen in de vastgestelde inventaris, een bekrachtigde archeologienota moeten worden toegevoegd indien de oppervlakte van het perceel meer dan 300m² bedraagt en de oppervlakte van de bodemingreep meer dan 100m² bedraagt. Voor verkavelingsaanvragen is een archeologienota verplicht indien een perceel groter is dan 300m².

Enkele steden hebben in hun bezwaarschrift hieromtrent ook concrete gegevens geformuleerd. Voor Herentals zou een derde van alle percelen binnen de afbakening groter zijn dan 300m²; voor Veurne zijn binnen de afbakening 1.400 kadastrale percelen gesitueerd waarvan minstens 550 (=39%) groter zijn dan 300m²; voor de kern van Dilsen-Stokkem zijn meer dan de helft van de kavels groter dan 300m²; voor Leuven blijkt 17% van alle percelen binnen de afbakening te bestaan uit percelen die 300m² of groter zijn. De commissie merkt op dat de impact per stad erg verschillend is. De commissie vermoedt dat men in de grote (centrum-) steden, waar vooral kleinere percelen te vinden zijn maar het bodemarchief het rijkst is, in vele gevallen geen archeologienota zal moeten opmaken. De omgekeerde redenering geldt voor kleinere steden. Ondanks deze onderlinge verschillen verwacht de commissie dat de impact van de 300m²-regel op bouwheren actief binnen de vastgestelde historische stadskernen aanzienlijk zal zijn. De rechtsgevolgen die potentieel op deze percelen van toepassing zijn betreffen namelijk de verplichting tot een archeologisch vooronderzoek met de opmaak van een archeologienota en een eventueel vervolgonderzoek. Beide archeologische onderzoeken moeten volledig door de particuliere bouwheer bekostigd worden (zie verder).

De commissie merkt op dat bouwprojecten over verschillende kadastrale percelen kleiner dan of gelijk aan 300m² aan de opmaak van een archeologienota worden onderworpen, wanneer de totale oppervlakte 300m² overschrijdt. Bijgevolg zijn de bezwaren hieromtrent ongegrond.

9. Diverse steden wijzen in hun bezwaarschrift op de financiële lasten die de vaststelling van de archeologische zones met zich meebrengt en dit voor zowel particulieren als overheden. Tegenover deze lasten staat op heden geen enkele vorm van tegemoetkoming.

Een aantal van hen vraagt daarom voor zowel de opmaak van de archeologienota als het vervolgtraject een volwaardige subsidiëring voor particulieren te voorzien. Daarnaast wijzen de stadsbesturen van Gent, Leuven en Tienen erop dat de uitvoering van de nieuwe regelgeving ook een financiële en administratieve druk op de stedelijke overheden teweeg brengt. Zo zullen de steden geval per geval moeten berekenen of een archeologienota vereist is. Dit is geen eenvoudige oefening, wat volgens sommige stadsbesturen onvoldoende erkend wordt. Ze betreuren dat er geen bijkomende middelen voorzien worden om deze verhoging van de planlast op te vangen. De commissie deelt deze bezorgdheid inzake de organisatorische last en vraagt hier de nodige aandacht voor. De commissie vraagt daarom een duidelijke invulling van het begrip 'ingreep in de bodem' – waarbij verduidelijkt wordt hoe de oppervlakte van zo'n ingreep correct berekend kan worden – en vraagt om hierover te communiceren met de betrokken steden.

Specifiek met betrekking tot het vervolgtraject van dit eerste vaststellingspakket merkt de commissie op dat verscheidene bezwaarindieners vragen dat er zowel bij het schrijven als het beoordelen van archeologienota's beroep wordt gedaan op de kennis van hun stedelijke en gemeentelijke archeologische diensten. De commissie beaamt de noodzaak van een valorisatie van de lokale expertise en vraagt daarom samenwerking tussen de administraties op verschillende niveaus te formaliseren.

De commissie stelt zich ernstige vragen bij de verdere invulling en uitvoering van het solidariteitsfonds archeologie.

10. Conclusie. De commissie ondersteunt de vaststelling van het eerste deelpakket van de inventaris van archeologische zones in historische stadskernen. De commissie vraagt evenwel in het vervolgtraject en bij nieuwe vaststellingsprocedures voldoende aandacht te hebben voor de gevolgen voor lokale overheden inzake de te verwachten financiële en administratieve lasten. De commissie vraagt vooral aandacht te hebben voor een tijdige en duidelijke communicatie met de betrokken partijen.

De commissie adviseert de vaststelling van de inventaris archeologische zones, eerste deelinventaris historische stadskernen, gunstig.

Namens de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed,

Michiel Deweydt
Voorzitter