



ADVIES
VAN 18 DECEMBER 2019
OVER DE BELEIDSNOTA ONROEREND ERFGOED 2019-2024

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	STRATEGISCHE VISIE	1
III.	INVENTARISEREN.....	2
IV.	BESCHERMEN	3
V.	BEHEREN.....	5
VI.	FINANCIEEL ONDERSTEUNEN	6
VII.	PARTNERSCHAPPEN	7
VIII.	OMGEVINGSBELEID	8
IX.	HANDHAVING, MONITORING EN EVALUATIE	9
X.	DRAAGVLAKVORMING	10

I. SITUERING

1. De Vlaamse Regering nam op 8 november 2019 akte van de beleidsnota 2019-2024 ‘onroerend erfgoed’. De beleidsnota werd vervolgens ingediend bij het Vlaams Parlement.¹
2. Aangezien de beleidsnota ‘onroerend erfgoed’ een overzicht geeft van de strategische beleidslijnen voor deze legislatuur, wenst SARO voorliggend advies op eigen initiatief uit te brengen.² Het SARO-decreet omschrijft het formuleren van reflecties bij de beleidsnota’s als één van de decretale taken van de strategische adviesraad.
3. Met voorliggend advies formuleert de raad enkele strategische aandachtspunten bij de hoofdlijnen van het onroerenderfgoedbeleid zoals vastgelegd in de beleidsnota onroerend erfgoed. De raad vraagt dat deze strategische bemerkingen worden meegenomen bij de verdere uitwerking en operationalisering van de beleidsnota onroerend erfgoed 2019-2024.

II. STRATEGISCHE VISIE

4. In het SARO-advies van 19 december 2018 ‘Memorandum onroerend erfgoed met aanbevelingen voor het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024’ pleit SARO voor een Vlaamse strategische beleidsvisie voor het onroerend erfgoed in Vlaanderen.³

Het onroerenderfgoedbeleid moet worden gebaseerd op een Vlaamse beleidsvisie die aangeeft waar Vlaanderen op lange termijn wil staan op het vlak van onroerend erfgoed. Uitgaande van de Europese richtlijnen en conventies heeft de visie aandacht voor het totale plaatje van sociale en economische terugverdieneffecten op lange termijn en voor de meerwaarde van (onroerend) erfgoed voor de leefomgeving.

SARO pleit voor een selectiever beschermingsbeleid en voor een (beleids-)kader ‘beschermingen’. Op basis hiervan focust Vlaanderen op het meest beschermingswaardige onroerend erfgoed op Vlaams niveau (dat van algemeen belang en relevant is voor Vlaanderen) en kan de bescherming van ‘het minst waardevol onroerend erfgoed’ worden opgeheven na een grondige evaluatie en onderbouwing.

De raad pleit tevens voor één inventaris van het onroerend erfgoed in Vlaanderen. Een (beleids-)kader ‘inventarisatie’ moet verduidelijken hoe dit proces verder zal worden ingevuld o.a. inzake

¹ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1496639>

² www.sarovlaanderen.be

³ <https://www.sarovlaanderen.be/SARO2018-35Adviesmemorandumonroerenderfgoed.pdf>

vaststellingsprocedure, terminologie, taakstelling, criteria.

SARO vraagt tevens dat de Vlaamse Regering het kader zou uitzetten voor de samenhang en interactie tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen, waarbij de complementariteit tussen het Vlaams onroerenderfgoedbeleid en het lokaal onroerenderfgoedbeleid wordt bewaakt.

III. INVENTARISEREN

5. Evaluatie inventarissen. De beleidsnota kondigt aan dat de doelmatigheid van de inventarissen zal worden onderzocht onder meer wat betreft de totstandkoming, de criteria en de gevolgen. De beleidsnota geeft evenwel geen verdere duiding en focust de ambities hoofdzakelijk op het debat inzake de vaststelling van de inventaris (zie verder par. 6).⁴

De ambities inzake het inventariseren van het onroerend erfgoed moet veel verder reiken. SARO heeft meermaals aangedrongen op één geïntegreerde inventaris. Zowel op horizontaal vlak (verschillende inventarissen op Vlaams niveau) als op verticaal vlak (relatie Vlaamse overheid vs. gemeenten) moet worden gestreefd naar een maximale integratie inzake de inventarisatie van het onroerend erfgoed in Vlaanderen.

De geïntegreerde inventaris onroerend erfgoed moet de basis zijn voor de strategische beleidsvoering inzake het onroerend erfgoed en moet een eerste beleidsmatig waardeoordeel vormen bij het uittekenen van het Vlaams onroerenderfgoedbeleid. Het is een belangrijke tekortkoming dat de beleidsnota hier niet op inzet en geen invulling geeft aan de rol die de Vlaamse overheid zal vervullen inzake de operationalisering van deze geïntegreerde inventaris onroerend erfgoed. De raad begrijpt dat dit debat nog moet gevoerd worden in het kader van het aangekondigde Groenboek 'Partnerschap' (zie par. 17) maar stelt ook vast dat de beleidsnota doet vermoeden dat de rol inzake inventariseren grotendeels naar de lokale besturen wordt doorgeschoven (zie verder par. 9).

De raad vroeg in zijn memorandum dat zou worden onderzocht in welke mate in de inventaris een gradatie (van zeer waardevol tot minder waardevol) kan worden ingebouwd met het oog op een gedifferentieerde waardering van het onroerend erfgoed. Ook hieromtrent is in de beleidsnota niets terug te vinden.

De raad dringt verder aan op een doorgedreven actualisatie van de huidige inventarissen. De beleidsnota geeft hieromtrent geen enkele duiding. Niettemin wijzen enkele recente doelmatigheidsanalyses op de noodzaak van actualisatie: *'... de wetenschappelijke dataset met erfgoedrelicten die de basis vormt voor de werking van het Agentschap Onroerend Erfgoed is niet up-to-date'*.⁵ *'De informatie over beschermde monumenten die direct online toegankelijk is, is in feite onvoldoende om een volledig beeld te vormen van deze panden'*.⁶

Samenvattend pleit SARO voor één inventaris van het onroerend erfgoed in Vlaanderen. Deze inventaris wordt beheerd op Vlaams niveau en kan worden gevoed door inventarisatieprocessen. Een (beleids-)kader 'inventarisatie' moet verduidelijken hoe dit proces verder moet worden ingevuld (o.a. vaststellingsprocedure, terminologie, taakstelling, criteria).

6. Vaststellen inventaris. Een belangrijk aandachtspunt is de vraag in hoeverre aan de Vlaamse inventaris onroerend erfgoed rechtsgevolgen worden gekoppeld. De beleidsnota kondigt aan dat zal worden onderzocht *'of de rechtsgevolgen van de vaststelling beantwoorden aan de huidige doelstellingen van het onroerenderfgoedbeleid en of de inspanningen om vast te stellen wel voldoende effecten genereren. ... De resultaten van dit onderzoek zal de basis vormen voor het bijsturen, herzien of afschaffen van het instrument van vaststelling'*.

⁴ Beleidsnota, pag. 19

⁵ Doelmatigheidsanalyse bouwkundige gehelen, pag. 107

⁶ Doelmatigheidsanalyse gevels en daken, pag. 36

De raad ondersteunt dit geplande onderzoek en vindt het positief dat de beleidsnota nog alle mogelijkheden open laat met name bijsturing, herziening of afschaffing van de rechtsgevolgen. De raad vraagt om alle consequenties duidelijk in kaart te brengen. Indien de rechtsgevolgen van de inventaris zouden worden afgeschaft verliest de Vlaamse overheid een instrument om een specifiek beleid te voeren ten aanzien van het onroerend erfgoed opgenomen in de inventaris. Anderzijds is het belangrijk om een duidelijk onderscheid te bewaken tussen de vaststelling en de bescherming van onroerend erfgoed.⁷ Indien rechtsgevolgen worden vastgesteld meent de raad dat alvast moet worden uitgegaan van een volwaardig openbaar onderzoek waarin de opmerkingen en bezwaren niet beperkt blijven tot feitelijkheden maar ook betrekking hebben op opportuniteiten.⁸ Belangrijk aandachtspunt is de administratieve en financiële last van de organisatie van een dergelijk openbaar onderzoek.

Aanvullend op het Vlaams beleid kunnen lokale overheden een eigen lokaal erfgoedbeleid voeren en eventueel specifieke rechtsgevolgen koppelen aan het onroerend erfgoed dat is opgenomen in de inventaris. Belangrijke aandachtspunten zijn draagvlakvorming en communicatie (zie ook deel VIII van dit advies).

IV. BESCHERMEN

7. Kritische reflectie. De beleidsnota kondigt aan dat de huidige voorraad beschermd erfgoed zal worden geëvalueerd op basis van hedendaagse inzichten inzake erfgoedwaarden en kadert dit binnen de groeiende vraag naar een kritische reflectie over het beschermingsbeleid. De beleidsnota stelt als fundamentele vraag *'in hoeverre wat anno 2019 beschermd is een goede representatieve staalkaart vormt van de meest beschermingswaardige getuigen uit het verleden'*.⁹

SARO ondersteunt deze kritische reflectie ten aanzien van het beschermingsbeleid. De beleidsnota wijst terecht op het belang van doelmatigheidsanalyses: *'Sinds 2016 onderwerpt het agentschap Onroerend Erfgoed de beschermingen die in het verleden gerealiseerd zijn stapsgewijs aan een doelmatigheidsanalyse. Deze evaluatie gaat in de eerste plaats na of het beschermingsinstrumentarium tot het gewenste resultaat - het behoud van erfgoedwaarden - heeft geleid. Voorlopig is het nog niet duidelijk of een bescherming essentieel is voor het behoud, dan wel of andere factoren een gunstige impact kunnen hebben. De vraag is of beschermen altijd het meest geschikte antwoord vormt. Wat werkt behoud in de hand? Zijn er alternatieve instrumenten die ook of beter de vooropgestelde doelstellingen bereiken? Ook moet er voldoende aandacht zijn voor de vragen met betrekking tot de herevaluatie van het beschermingsbeleid'*.

Enkele recente doelmatigheidsanalyses tonen aan dat *'het beschermingsbeleid in Vlaanderen inconsequent is doorgevoerd: zowel geografisch, als over de jaren heen, als qua methode'*.¹⁰ Dit heeft *'een zorgwekkende, ongelijke situatie gecreëerd voor het hedendaagse beheer van (...) het Vlaamse erfgoed in het algemeen'*.¹¹ De studies concluderen: *'Een gebrek aan een centraal aangestuurd beschermingsbeleid, met een duidelijke visie en concrete werkplanning over verschillende regeerperiodes heen, ligt hier aan de basis. Er is nood aan een goed overzicht van wat het monumentenbestand van Vlaanderen precies omvat en er moet een visie worden ontwikkeld op wat in de toekomst een logisch en coherent beleid kan zijn'*.¹² De studies pleiten voor een consistente en duurzame aanpak, omdat *'lapmiddelen op korter termijn de problemen*

⁷ In die zin heeft de raad vragen bij de bepaling in de beleidsnota (pag. 19) dat het vaststellen van een inventaris *'als dusdanig een alternatief vormt voor beschermen'*.

⁸ Onroerenderfgoeddecreet - artikel 4.1.3. *'De Vlaamse Regering onderwerpt de vast te stellen inventaris aan een openbaar onderzoek van zestig dagen Tijdens het openbaar onderzoek: ... 3° kunnen opmerkingen en bezwaren over feitelijkheden worden ingediend en afgegeven bij het agentschap'*.

⁹ Beleidsnota, pag. 10 en pag. 19

¹⁰ Doelmatigheidsanalyse gevels en daken, pag. 35

¹¹ Doelmatigheidsanalyse bouwkundige gehelen, pag. 74

¹² Doelmatigheidsanalyse gevels en daken, pag. 35

uiteindelijk nog groter dreigen te maken.¹³

In zijn memorandum stelde SARO dat een dergelijke oefening moet vertrekken vanuit een grondige evaluatie en onderbouwing en moet uitgaan van een duidelijke visie en transparant geformuleerde beleidsprioriteiten (zie par. 4).

8. Selectiever beschermingsbeleid. De kritische reflectie ten aanzien van het beschermingsbeleid zal leiden tot een selectiever beschermingsbeleid: *'Het lijkt in elk geval duidelijk dat het bestaande beschermingsstatuut in een aantal gevallen in vraag kan worden gesteld. We evalueren onze voorraad beschermd erfgoed op de wijze van beschermen, de versterkte mogelijkheid tot declassering, de omvang van de bescherming en de functionaliteit en de er aan gerelateerde juridische gevolgen*'.¹⁴

De raad ondersteunt bovenstaande ambitie. In zijn memorandum pleitte SARO voor een selectiever beschermingsbeleid. De Vlaamse overheid focust bij het beschermen op het meest beschermingswaardig onroerend erfgoed op Vlaams niveau, zoals opgenomen in de geïntegreerde inventaris van het onroerend erfgoed. Vlaanderen gaat voor haar beschermingsbeleid uit van een duidelijke visie en transparant geformuleerde beleidsprioriteiten die in samenspraak met de ruime erfgoedgemeenschap worden opgemaakt.

Dit impliceert de opmaak van een (beleids-)kader op basis waarvan de bescherming van 'het minst waardevol onroerend erfgoed' kan worden opgeheven. Deze oefening gebeurt niet vanuit een besparingslogica maar vertrekt vanuit een grondige evaluatie en onderbouwing waarbij de Vlaamse overheid - zowel voor oude als nieuwe beschermingen - focust op het meest beschermingswaardige onroerend erfgoed op Vlaams niveau.

9. Betrokkenheid lokale overheden. De beleidsnota erkent: *'Lokale besturen moeten actiever betrokken worden bij het beschermen van ons onroerend erfgoed. Zij spelen een belangrijke rol bij het evalueren van ons erfgoedbestand*'.

De raad ondersteunt deze doelstelling maar merkt op dat het onduidelijk is of enkel de erkende onroerenderfgoedgemeenten of alle gemeenten hierbij worden betrokken. Voor SARO is het evident dat alle gemeenten partner (zouden moeten) zijn van de Vlaamse overheid, ongeacht of zij wel of niet als onroerenderfgoedgemeente uitvoering geven aan hun lokaal onroerenderfgoedbeleid. Het is onduidelijk of enkel zal worden gefocust op de beoogde evaluatie van het beschermingsbestand of ook gericht is op de inventaris van het onroerend erfgoed en/of het uitwerken van een gemeentelijk beschermingsbeleid. Het aangekondigde groenboek 'Partnerschap' zou hierover alvast duidelijkheid moeten verschaffen (zie par. 17).

Wat betreft het beschermen van onroerend erfgoed benadrukt de raad dat het decretaal beschermen van onroerend erfgoed de exclusieve bevoegdheid van de Vlaamse overheid moet blijven.¹⁵ Dit wordt als dusdanig ook vooropgesteld in de beleidsnota: *'Beschermen blijft het exclusieve instrument van de Vlaamse overheid*'.¹⁶

De lokale besturen hebben een rol inzake het inzetten van instrumenten voor een duurzaam beheer van het onroerend erfgoed op hun grondgebied en focussen op het onroerend erfgoed dat niet beschermingswaardig is op Vlaams niveau maar wel van belang is op lokaal niveau.

10. Evaluatie van de beschermingsbesluiten. Inzake beschermingen moet steeds het evenwicht worden bewaakt tussen rechtszekerheid en flexibiliteit en moet de zakelijkrechthouder maximaal worden betrokken bij de beschermings- of actualiseringprocedure. Indien dit – bijvoorbeeld omwille van de omvang van het te beschermen landschap of dorpsgezicht – niet kan worden gegarandeerd, moeten de beschermingsbesluiten zich beperken tot de essentie. De plichten die

¹³ Doelmatigheidsanalyse bouwkundige gehelen, pag. 107

¹⁴ Beleidsnota, pag. 3

¹⁵ 'Beschermen' in de zin van hoofdstuk 6 van het Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁶ Beleidsnota, pag. 20

voortvloeien uit een bescherming moeten maximaal worden afgestemd op de mogelijkheden inzake betrokkenheid van de zakelijkrechthouders en de gebruikers van het onroerend goed.¹⁷

V. BEHEREN

11. Beheer. Zoals SARO ook vroeg in zijn memorandum is het belangrijk dat Vlaanderen - naast het inventariseren en beschermen van het onroerend erfgoed - ook een duidelijke visie heeft inzake het beheer van beschermd onroerend erfgoed. Vlaanderen zet daarbij in op een planmatige aanpak.

De raad vindt het positief dat de beleidsnota aankondigt: *‘inzake beheer willen we kort op de bal spelen’*. Er wordt onder meer verwezen naar de bijzondere uitdagingen voor kerken en kastelen. Met de eigenaars van landhuizen en landgoederen zal worden gezocht naar oplossingen op maat voor het beheer van dit bijzonder erfgoed.¹⁸

Het is tevens positief dat de Vlaamse overheid een voorbeeldfunctie zal vervullen bij het beheer en de herbestemming van de eigen sites. De beleidsnota vermeldt dat de Vlaamse overheid een bijzondere verantwoordelijkheid zal opnemen bij het erkennen en beheren van Vlaams Werelderfgoed. De raad vraagt om verder te verduidelijken wat de concrete ambities hieromtrent zijn en hoe de betreffende eigenaars hierbij actief zullen worden betrokken.

12. Beheersplannen. In zijn memorandum stelde SARO: *‘Vanuit de visie dat onderhoud en beheer primeren boven restauratie, wordt maximaal ingezet op het instrument van de beheersplannen. Bij de opmaak van beheersplannen wordt het evenwicht tussen rechtszekerheid en flexibiliteit bewaakt. Wanneer de volwaardige betrokkenheid van alle zakelijkrechthouders niet gegarandeerd kan worden, moet voldoende flexibiliteit worden nagestreefd. De Vlaamse overheid bewaakt de kwaliteit van beheersplannen. De inhoudelijke focus ligt op het uitwerken en expliciteren van te nemen maatregelen, niet op het uitvoeren van diepgaande historische studies. De kwaliteitsbewaking draagt bij tot het effectief verminderen van de dossierlast’*.

De raad merkt op dat de beleidsnota zeer beperkt ingaat op de rol en functie van beheersplannen. Positief is dat de beleidsnota aankondigt dat voor elk beschermd onroerenderfgoedobject een digitaal beheerslogboek tot stand zal komen en dat de nodige middelen voor de productie en uitvoering ervan zal worden voorzien. Het is immers belangrijk dat de daadwerkelijke uitvoering van de beheersmaatregelen (opgenomen in een goedgekeurd beheersplan) wordt gestimuleerd.

13. Beheer en herbestemmen. De beleidsnota erkent de uitdaging inzake de (her-)bestemming van onroerend erfgoed: *‘Uitdaging is om met diverse partners een goede (her-)bestemming te vinden voor ons onroerend erfgoed, die economisch en functioneel haalbaar is en waarbij we het erfgoed niet onder een stolp plaatsen maar inzetten in een bredere maatschappelijke context’*. Het is positief dat aandacht gaat naar de economische en functionele haalbaarheid; herbestemmen mag immers geen loutere architecturale uitdaging zijn.

De raad benadrukte in zijn memorandum dat de Vlaamse overheid inzake de uitvoering van goedgekeurde beheersplannen en het herbestemmen en het (her)gebruiken van beschermd onroerend erfgoed een stimulerend en faciliterend beleid moet voeren. Bij de herbestemming van onroerend erfgoed dient de verdere kwaliteitsvolle ontwikkeling voorop te staan. De ruimtelijke principes opgenomen in de diverse ruimtelijke beleidsplannen dienen dan ook te worden nagestreefd.

De beleidsnota binnenlands bestuur 2019-2024 kondigt de ontwikkeling aan van een systeem om voor alle Vlaamse parochiekerken een inschatting te maken van de (erfgoed)waarde en het

¹⁷ <https://www.sarovlaanderen.be/SARO2018-35Adviesmemorandumonroerenderfgoed.pdf>

¹⁸ Beleidsnota, pag. 23

herbestemmingsprofiel (valorisatie, nevenbestemming, medegebruik, herbestemming).¹⁹ Een afstemming met de beleidsvisie onroerend erfgoed hieromtrent moet hierbij een logische stap zijn.

VI. FINANCIËEL ONDERSTEUNEN

14. Wegwerken wachtlijsten. De beleidsnota erkent dat financiële ondersteuning één van de hoekstenen is van het onroerenderfgoedbeleid.²⁰ De raad vindt het positief dat concrete acties zullen worden ondernomen om de wachtlijsten weg te werken.²¹ De Vlaamse Regering voorziet effectief extra middelen. In de meerjarenbegroting werd voor onroerend erfgoed een extra investering van 80 miljoen euro ingeschreven: 10 miljoen euro voor 2020 en 2021, 20 miljoen euro voor 2022, 2023 en 2024.²² Niettemin wenst de raad te benadrukken dat de voorziene extra middelen onvoldoende zijn en dat slechts 1/3^{de} van de wachtlijst hiermee wordt weggewerkt.

Naast het voorzien van extra middelen kondigt de beleidsnota aan dat andere maatregelen worden onderzocht om de wachtlijst terug te dringen. Hierover zal worden overlegd met de betrokken actoren. De beleidsnota kadert dit binnen de problematiek van het vraag gestuurd karakter van het huidige ondersteuningssysteem. De raad gaat in het kader van voorliggend advies niet ten gronde in op deze doelstelling maar pleit er alvast voor dat bij de geplande wijziging van het systeem geen maatregelen worden genomen met terugwerkende kracht (zie ook volgende paragraaf).

15. Hervorming premiestelsel. Het Vlaams Regeerakkoord kondigt een hervorming aan van het premiestelsel om tot een aanvaardbare wachttijd voor dossiers op de wachtlijst te komen. De beleidsnota stelt: *‘Om optimaal aan de financiële behoeften te voldoen, en om de ondersteuning ook voor de overheid haalbaar en betaalbaar te houden, maken we werk van een actualisering van het financieringsstelsel’*.

De raad neemt akte van bovenstaande ambitie. Het is positief dat de beleidsnota erkent dat het bijsturen van het financieringsstelsel niet los staat van *‘het beschermingsbeleid, het al dan niet vasthouden aan het beschermde bestand, de voorschriften’*.²³ Evenwel is er nog heel wat onduidelijkheid omtrent deze beoogde hervorming/actualisatie van het premiestelsel. Zo stelt de beleidsnota bijvoorbeeld: *‘We willen financiering laten evolueren van een instrument in functie van het erfgoedobject naar een hulpmiddel om partners te mobiliseren’*. Het is voor de raad onduidelijk wat dit betekent.

In zijn memorandum vroeg SARO dat de Vlaamse overheid zou inzetten op een volwaardig financieel ondersteuningsbeleid dat de ambities en beleidsprioriteiten inzake behoud en beheer van onroerend erfgoed weerspiegelt en in verhouding staat tot de verplichtingen en beperkingen die bij een bescherming op Vlaams niveau worden opgelegd. De raad pleitte voor een stabiel en rechtszeker financieringsbeleid, waarbij eigenaars en beheerders voldoende houvast hebben om een onderbouwde keuze tussen de diverse financieringsinstrumenten te kunnen maken. SARO benadrukte tevens de nood aan continuïteit met de recente wijzigingen aan het premiestelsel.

16. Financiering uit privésector. SARO heeft steeds gepleit voor een evenwichtige en samenhangende mix aan financiële steunmaatregelen, inclusief alternatieve financierings- en

¹⁹ De beleidsnota binnenlands bestuur 2019-2024 (pag. 23): *‘We bieden de lokale besturen meer mogelijkheden en stimuli om in te zetten op een adequaat en toekomstgericht beleid inzake neven- en herbestemming van erediensgebouwen. ... Samen met mijn collega, bevoegd voor het onroerend erfgoed, wil ik ook een systeem uitwerken om voor alle Vlaamse parochiekerken een inschatting te maken van de (erfgoed)waarde en het herbestemmingsprofiel (valorisatie, nevenbestemming, medegebruik, herbestemming). Zo kunnen we het lokale overleg voeden met objectieve informatie, die lokaal als richtinggevend gebruikt kan worden bij de opmaak van het kerkenbeleidsplan’*.

²⁰ Beleidsnota, pag. 4 en pag. 12

²¹ Beleidsnota, pag. 24

²² Meerjarenraming 2020-2024, pag. 4

²³ Beleidsnota, pag. 23

solidariseringsmechanismen. In dit verband verwijst de raad naar de huidige rol van de Vlaamse Erfgoedkluis binnen de Participatie Maatschappij Vlaanderen. De beleidsnota bouwt hierop verder en kondigt aan dat - in het kader van pilootprojecten inzake wijkherwaardering of herbestemmingsprojecten met een grote maatschappelijke nood - zal worden bekeken of instrumenten zoals crowdfunding en een erfgoedloterij - privékapitaal kunnen aantrekken.

VII. PARTNERSCHAPPEN

17. Groenboek partnerschap. In zijn memorandum vroeg SARO dat de beleidsvisie onroerend erfgoed het kader zou uitzetten voor de samenhang en interactie tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen, waarbij de complementariteit tussen het Vlaams onroerenderfgoedbeleid en het lokaal onroerenderfgoedbeleid wordt bewaakt.

De raad vindt het aldus positief dat de beleidsnota aankondigt dat *'het agentschap onroerend erfgoed en de erkende onroerenderfgoedgemeenten samen een groenboek voorleggen aan de Vlaamse Regering met de krijtlijnen van een partnerschap, uitgaande van een volwaardige taakverdeling'*.²⁴ SARO meent dat de Vlaamse overheid partner is/zou moeten zijn van alle gemeenten, ongeacht of zij wel of niet als onroerenderfgoedgemeente uitvoering geven aan hun lokaal onroerenderfgoedbeleid. SARO benadrukt dat het subsidiariteitsprincipe en het overdragen van bevoegdheden naar een lager niveau niet als bezuinigingsmaatregel mag gehanteerd worden. Als de taken worden doorgeschoven moet ook de nodige financiering worden voorzien.

De raad begrijpt dat voorgaande aansluit bij de ambitie om actiever in te zetten op de erkenning van onroerenderfgoedgemeenten: *'Het label 'erkende erfgoedgemeente' moet uitgroeien tot symbool van lokale erfgoedexpertise, maar ook van de autonomie die de Vlaamse overheid aan lokale besturen biedt. Daarnaast laten we erkende onroerenderfgoedgemeenten verder uitgroeien tot echte eerstelijnspartners in de uitvoering van het beleid'*. Zoals terecht wordt opgemerkt in de beleidsnota zijn er op heden evenwel slechts negentien erkende onroerenderfgoedgemeenten. Van de kunststeden zoals Antwerpen, Brugge, Gent, Leuven en Mechelen is enkel Leuven erkend. Er is een belangrijke inhaalbeweging noodzakelijk waarbij in eerste instantie de huidige knelpunten in kaart moeten worden gebracht.

De beleidsnota kondigt verder aan dat de mogelijkheden voor een lokaal onroerenderfgoedbeleid een volwaardige doorvertaling zullen krijgen in de Vlaamse regelgeving: *'Daarbij bekijken we niet alleen de onroerenderfgoedregelgeving. Ook ander instrumentarium, zoals de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, moet rekening houden met de nieuwe partnerschappen en juridische mogelijkheden toelaten voor het voeren van een lokaal erfgoedbeleid voor niet-beschermd erfgoed'*. Het is voor de raad niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. SARO merkt alvast op dat wijzigingen aan de VCRO voor advies moeten worden voorgelegd aan de raad.

18. Regiovorming. De raad stelt vast dat enerzijds de rol van de provincies (en de door hen gestuurde organisaties) inzake erfgoed en anderzijds de juridische inbedding en sturing van de IOED's vandaag niet duidelijk en coherent zijn. De beleidsnota stelt dat inzake de intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten wordt gekeken naar het proces van de regiovorming (onder aansturing van de minister voor binnenlands bestuur). Zodra die regio's vorm krijgen, zal de minister het initiatief nemen om de regionale afbakeningen en de vormen van intergemeentelijke samenwerking daarop af te stemmen.

De beleidsnota binnenlands bestuur kondigt aan dat zal worden ingezet op een proces waarbij er meer coherentie wordt gebracht in alle intermediaire structuren. De burgemeesters van de betrokken lokale besturen zullen de spil vormen van deze regiovorming: *'Om tot een grotere coherentie te komen en deze regiovorming te stimuleren, zal de Vlaamse regering, verder*

²⁴ Beleidsnota, pag. 16

*bouwend op de reeds uitgevoerde regioscreening, vaste regio's afbakenen waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke samenwerking, zowel de bestaande als nieuwe, moeten plaatsvinden*²⁵ De raad vraagt bij dit proces van 'regiovorming' volwaardig aandacht voor de huidige intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten die op basis van een gemeenschappelijk erfgoedpakket van onderuit vorm hebben gekregen en vraagt aansluitend de taken van de provincies inzake erfgoed goed te stroomlijnen.

SARO is van mening dat het niet de bedoeling kan zijn om alle samenwerkingsverbanden over één kam te scheren en ze altijd en in alle gevallen op één schaalniveau te laten samenwerken maar stelt dat moet worden gekeken naar de meerwaarde die de opschaling heeft voor het betreffende beleidsdomein.

19. Evaluatie erkenning en financiering onroerend erfgoeddepots. Het Vlaams Regeerakkoord stelt: *'De criteria tot erkenning van onroerend erfgoeddepots worden geëvalueerd en de financiële ondersteuning herbekeken. We werken hiervoor samen met de Culturele Erfgoeddepots'*. De beleidsnota geeft hieromtrent geen verdere verduidelijking. De raad meent dat de draagwijdte van dit initiatief weinig duidelijk is; het is onduidelijk welke concrete problematiek hier speelt.

De beleidsnota zet in op een afgestemd depotbeleid voor erfgoed en kondigt aan dat de minister bevoegd voor cultuur de regierol zal opnemen. Het Vlaams Regeerakkoord specificeert: *'We nemen een regierol op voor een afgestemd depotbeleid dat niet enkel inzet op nieuwe bewaarplaatsen om te borgen maar na waardering en inventarisatie, ook resulteert in herbestemmen en afstoten. We doen dit samen met specifieke partners en lokale besturen en gezamenlijk voor cultureel en onroerend erfgoed. In het kader van dit depotbeleid is er ook aandacht voor de collecties van herbestemde kerken'*.²⁶

De raad vindt het positief dat hiermee wordt ingegaan op de eerdere aanbeveling om wat betreft het depotbeleid de koppeling te maken tussen de onroerenderfgoeddepots en de culturele-erfgoeddepots. Gezien de mogelijke overlap (depots met onroerend erfgoed én met cultureel erfgoed) en de gelijklopende problematiek moet overleg tussen de Vlaamse administraties voor respectievelijk onroerend erfgoed en cultureel erfgoed worden opgestart.²⁷

20. Proactieve en klantgerichte overheid. Het is positief dat het Vlaams Regeerakkoord (pag. 192) benadrukt dat de Vlaamse Regering blijvend wil inzetten op een proactieve en klantgerichte overheid die oplossingsgericht werkt. De raad benadrukte in zijn memorandum dat de Vlaamse overheid in het bijzonder inzake de uitvoering van goedgekeurde beheersplannen en de uitdagingen van het herbestemmen en het (her)gebruiken van beschermd onroerend erfgoed een stimulerend en faciliterend beleid moet voeren. Verder moet de Vlaamse overheid de rol van de lokale besturen in de zorg voor het onroerend erfgoed valoriseren door hen te behandelen als volwaardige partners en hen voldoende ondersteuning en vertrouwen te bieden. Dit vereist een verder cultuuromslag.

VIII. OMGEVINGSBELEID

21. Onroerenderfgoedrichtplannen. De beleidsnota verduidelijkt dat verder zal worden ingezet op de onroerenderfgoedrichtplannen: de proefprojecten zullen worden geëvalueerd en het instrument zal worden geoptimaliseerd.

SARO staat kritisch ten opzichte van dit instrument en dringt er op aan om de eventuele rol en de toegevoegde waarde van de onroerenderfgoedrichtplannen te onderzoeken vooraleer dit instrument ruimer zou worden toegepast. Ook de recente doelmatigheidsanalyse voor bouwkundige gehelen is kritisch: *'Tegenwoordig wordt er gekeken naar andere manieren om*

²⁵ Beleidsnota Binnenlands Bestuur, pag. 10

²⁶ Beleidsnota, pag. 16

²⁷ <https://www.rwo.be/Portals/126/saro/adviezen/SARO%202014-02%20Advies.pdf>

*helderheid te brengen, bijvoorbeeld via Onroerenderfgoedrichtplannen of beheersplannen, die een geïntegreerde, gebiedsgerichte langetermijnvisie omvatten. Deze aanpak biedt echter geen definitieve oplossing, aangezien de werking van deze instrumenten beperkt is in de tijd en aangezien beschermingsbesluiten juridisch gezien nog steeds voortgaan op deze plannen. Ze kunnen dus wel een gemeenschappelijke visie formuleren op het beheer van erfgoed, maar ze veranderen niets aan de rechtsgevolgen en dus ook niets aan de vele problemen bij de ongelijke bescherming van bouwkundige gehelen. In principe vergroten ze de juridische onduidelijkheid dus, omdat er een nieuwe laag wordt gecreëerd, bovenop de beschermingen’.*²⁸

SARO erkent de meerwaarde van visievorming rond onroerend erfgoed; evenwel is het instrument onvoldoende afgestemd met de ruimtelijke planningsinstrumenten. In de bestaande onroerenderfgoedrichtplannen wordt er foutief van uitgegaan dat de opmaak van een ruimtelijke uitvoeringsplan ‘een alternatieve manier is om onroerend erfgoed te beschermen’. Het spoor van afbakening van erfgoedlandschappen of ander onroerend erfgoed in ruimtelijke uitvoeringsplannen kan niet in de plaats komen van het beschermen van erfgoed, zoals vastgelegd in het Onroerenderfgoeddecreet. Een essentieel verschilpunt is immers dat via het beschermingsspoor verplichtingen en beperkingen worden opgelegd maar dat tegelijkertijd het Onroerenderfgoeddecreet ook voorziet in volwaardige financiële tegemoetkomingen. Dergelijke ondersteuning is niet voorzien voor het ruimtelijk beleid.²⁹

22. Herbestemmen en BRV. In zijn memorandum vroeg SARO om zowel omtrent de herbestemming en het (her)gebruik van beschermd onroerend erfgoed als de energetische optimalisatie een stimulerend en faciliterend beleid te voeren. De raad benadrukt hierbij het belang van afstemming met het omgevingsbeleid (kernversterking en inbreiding, vrijwaren van de open ruimte en vermijden van bijkomend ruimtebeslag) en het energie- en klimaatbeleid.

Het is positief dat de beleidsnota de problematiek inzake kernversterking, verdichting en groenblauwe dooradering erkent in het kader van de methodologie voor landschapskarakterisatie. Het is evenwel evident dat dit moet gelden voor het volledige onroerenderfgoedbeleid. SARO pleit er voor om in het kader van de goedkeuring van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen de opmaak van een beleidskader inzake herbestemming te voorzien.

23. Omgevingsraad. De beleidsnota omgeving kondigt aan dat de strategische adviesraden SARO en MINA worden vervangen door een nieuwe Omgevingsraad, die naar advisering complementair is met de SERV. Hierbij wordt gestreefd naar een evenwichtige en compacte raad die de minister kan ondersteunen in het uitstippelen van een krachtig omgevingsbeleid.

De raad vindt het positief dat de beide raden maximaal zullen worden betrokken bij de omvorming van de raden naar een Omgevingsraad. SARO verwijst verder naar zijn advies van 24 oktober 2018 inzake de op te richten Omgevingsraad.³⁰

IX. HANDHAVING, MONITORING EN EVALUATIE

24. Proactieve handhaving en bemiddeling. De beleidsnota gaat kort in op de ambities inzake een doelgerichte handhaving voor onroerend erfgoed. In zijn memorandum stelde SARO vast dat met het Onroerenderfgoeddecreet de handhaving recent zeer sterk gewijzigd is. De ingevoerde handhavinginstrumenten zijn divers en complex en kunnen in sommige gevallen leiden tot zware (financiële) gevolgen voor de eigenaar.

De raad vindt het positief dat het Vlaams Regeerakkoord aankondigt dat - omdat de steden en

²⁸ Doelmatigheidsanalyse bouwkundige gehelen, pag. 101

²⁹ Enige uitzondering betreft het feit dat het Onroerenderfgoeddecreet erfgoedpremies voorziet in erfgoedlandschappen.

³⁰ <https://sarovlaanderen.be/advies-omgevingsraad>

gemeenten steeds meer taken toegewezen krijgen voor de handhaving van decreten - de Vlaamse Regering de opbrengsten van de door de lokale besturen uitgevoerde handhaving van Vlaamse regels rechtstreeks bij de lokale besturen zal laten terechtkomen.³¹ Belangrijk is om tot een goede afstemming te komen tussen de handhaving door het Vlaamse niveau en de lokale overheden bijvoorbeeld via het Groenboek 'Partnerschap'.

De raad ondersteunt tevens de ambitie - zoals verwoord in de beleidsnota omgeving - om een forum voor handhavers op te richten dat zal fungeren als netwerk tussen de verschillende handhavingsactoren. Door het uitwisselen van informatie, kunnen de verschillende actoren hun opdrachten en taken beter vervullen en wordt kennisdeling gefaciliteerd.

Volledigheidshalve wijst de raad op het huidige knelpunt dat de handhaving voor het Vlaams omgevingsbeleid geïntegreerd werd en ingebed binnen het departement omgeving terwijl diverse aspecten inzake beleidsvoorbereiding van bepaalde beleidsvelden van dit omgevingsbeleid (o.a. inzake onroerend erfgoed, wonen) niet de bevoegdheid is van het departement maar van de agentschappen (o.a. agentschap onroerend erfgoed, agentschap wonen).

25. Evaluatie archeologieregelgeving. De beleidsnota kondigt een grondige evaluatie aan van de impact van de archeologische erfgoedzorg op de ontwikkelingsprojecten en dit in samenspraak met de betrokken actoren. De raad ondersteunt deze ambitie. In zijn memorandum wees de raad op het belang van een participatief proces waarin alle relevante actoren (o.a. lokale overheden, erkende actoren, beheerders, doelgroepen, SARO) betrokken worden.

De raad vindt het positief dat de beleidsnota aankondigt dat op basis van de resultaten van de evaluatie de regelgeving en de uitvoeringspraktijk zal worden bijgestuurd. De beleidsnota wijst immers terecht op enkele permanente aandachtspunten zoals de financiering en betaalbaarheid van archeologische trajecten, de doorlooptijd ervan, de wetenschappelijke meerwaarde en de ontsluiting.³²

Evaluatie kan niet beperkt blijven tot de archeologieregelgeving, maar moet alle disciplines van het onroerend erfgoed omvatten. Periodieke evaluatie moet hand in hand gaan met het monitoren van effecten over een lange termijn. Zo ontstaat inzicht in hoeverre de Vlaamse beleidsvisie onroerend erfgoed en de doelstellingen effectief worden gerealiseerd.

De evaluatie gaat uit van een volwaardig uitgewerkte evaluatiemethodiek die duidelijkheid geeft over de verschillende stappen in het evaluatietraject, de precieze reikwijdte van de evaluatie, het evaluatiekader, de indicatoren.

X. DRAAGVLAKVORMING

26. Publiekswerking en draagvlak. De beleidsnota erkent dat ontsluiting onverminderd een aandachtspunt is. De Vlaamse Regering engageert zich om *'de verhalen, de nieuwe kennis over ons verleden en de resultaten van het meest waardevolle archeologisch onderzoek op een kwaliteitsvolle en publieksvriendelijke wijze te ontsluiten'*.

SARO ondersteunt deze ambitie. Het creëren van een breed maatschappelijk draagvlak voor onroerend erfgoed is een speerpunt van het onroerenderfgoedbeleid. De problematiek van ontsluiting wordt in de beleidsnota specifiek aangehaald voor het archeologisch erfgoed. De inspanningen inzake (fysieke en intellectuele) ontsluiting mogen evenwel niet beperkt blijven tot het archeologisch erfgoed. In dit verband verwijst SARO naar het luik Toerisme van het Vlaams Regeerakkoord waar sprake is van *'de ontsluiting van ons erfgoed, historische kasteelsites en belforten'*.³³

Daarnaast benadrukt SARO het belang van sensibilisering, communicatie en educatie omtrent alle

³¹ Vlaams Regeerakkoord, pag. 133

³² Beleidsnota, pag. 21

³³ Vlaams Regeerakkoord, pag. 116

disciplines van het onroerend erfgoed en dit met het oog op het creëren van een breed maatschappelijk draagvlak voor onroerend erfgoed. Het is in die zin een belangrijke tekortkoming in de huidige procedure inzake het vaststellen van de inventaris onroerend erfgoed dat niet wordt geopteerd voor een volwaardig openbaar onderzoek en dat de bezwaren enkel betrekking kunnen hebben op feitelijkheden wat de inspraakmogelijkheid zeer beperkt (zie par. 6 van dit advies).

Het structureel betrekken van de 'erfgoedgemeenschap' in deze processen is cruciaal. Het is positief dat de beleidsnota aankondigt dat de dialoog met erfgoedgemeenschappen verder wordt gezet. Hierbij wordt gerekend op lokale besturen en partnerverenigingen als tussenpersoon om de dialoog in goede banen te leiden.

Positief is tevens de intentie in de beleidsnota om te onderzoeken in hoeverre de verschillende bestaande overeenkomsten tussen de overheid en partners (o.a. erkenningen, beheersplannen, onroerenderfgoedrichtplannen, beheersovereenkomsten) kunnen worden hervormd tot een uniform systeem van contracten met afspraken voor taakverdeling en financiering. De mogelijkheden tot transversale samenwerking zullen worden onderzocht.³⁴

³⁴ Beleidsnota, pag. 25