

Advies
van 25 mei 2011
betreffende de wijziging van het decreet
houdende bescherming van het archeologisch patrimonium
wat betreft de taken van het agentschap en het VIOE

ADVIES

1. SARO ontving op 3 mei 2011 een adviesvraag van minister Geert Bourgeois over het voorontwerp van decreet houdende de wijziging van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch erfgoed. Het is gericht op een wijziging van de taken van het agentschap en het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed (VIOE) en op de opheffing van het Eigen Vermogen van het VIOE. Het advies wordt verwacht binnen de termijn van een maand.
2. Het voorontwerp van decreet creëert één beleidsuitvoerende entiteit voor onroerend erfgoed: het deel 'erfgoed' van het agentschap Ruimte en Erfgoed wordt geïntegreerd in het VIOE. Het agentschap Ruimte en Erfgoed wordt het agentschap Ruimtelijke Ordening.

De memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet is zeer kort en geeft nagenoeg geen toelichting bij de doelstellingen en de concrete uitvoering van de voorgestelde integratie. Dit maakt de inschatting er van zeer moeilijk. De Raad betreurt dat voorliggend ontwerpdecreet zo weinig duiding en toelichting geeft. Hij wijst onder meer op de onduidelijkheid omtrent de inbedding van het nieuwe agentschap in het ministerie RWO en de onduidelijkheid inzake de taken en doelstellingen van het nieuwe agentschap. Er wordt nergens ook enige toelichting gegeven over de verhouding van dit voorontwerp tot decreetwijziging met het nieuwe decreet onroerend erfgoed, dat in opmaak is.

SARO stelt vast dat de Vlaamse Regering op 29 april 2011, samen met voorliggend ontwerpdecreet ook enkele ontwerpbesluiten heeft goedgekeurd.¹ Deze ontwerpbesluiten zijn evenwel niet voor advies aan de SARO voorgelegd. Omdat deze ontwerpbesluiten bepaalde elementen van het voorliggend ontwerpdecreet verder toelichten, wordt in dit advies deels verwezen naar de ontwerpbesluiten. Dit betekent evenwel niet dat de SARO zich ten gronde uitsprekt over de betreffende ontwerpbesluiten.

A. Een zichtbaar en herkenbaar agentschap onroerend erfgoed

3. De Raad meent dat de voorgestelde wijziging een positieve evolutie kan betekenen voor het erfgoed, de erfgoedzorg en de erfgoedactoren. Het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 formuleerde de ambitie van de Vlaamse Regering om van de administratie onroerend erfgoed een zichtbare en herkenbare entiteit te maken. In zijn adviezen² merkte de SARO op dat het VIOE, het agentschap Ruimte en Erfgoed en het departement RWO een verkokerde werking hadden en dat de door het Beter Bestuurlijk Beleid beoogde wisselwerking tussen de verschillende entiteiten afwezig bleef.
4. Het ontwerpdecreet geeft evenwel geen toelichting en duiding over de organisatie van het 'ministerie RWO', het totale plaatje wordt niet toegelicht. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoe het agentschap Onroerend Erfgoed zich zal verhouden tot het departement RWO. Naast het agentschap Onroerend Erfgoed, met ongeveer 300 personeelsleden, bestaat er binnen het departement een kleine cel onroerend-erfgoedbeleid, met minder dan 10 personeelsleden. De Raad verwijst hieromtrent verder naar de onduidelijkheid in verband met de taakverdeling (cf.

¹ Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed wat betreft de taken en het invoeren van de roepnaam Onroerend Erfgoed (VR 2011 29 04 DOC.0329).

Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houden de overdracht van sommige personeelsleden van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Ruimte en Erfgoed aan het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed (VR 2011 29 04 DOC.0358).

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

SARO 2010|07. Advies van 31 maart 2010 over de visienota onroerend erfgoed.

SARO 2009|09. Advies van 16 november 2009 over de beleidsnota onroerend erfgoed. www.sarovlaanderen.be

deel B van dit advies).

5. Het is tevens onduidelijk hoe de relatie zal zijn van het nieuwe agentschap met de publieke en private actoren in de erfgoedsector zoals de lokale openbare besturen en het middenveld. Ook de relatie met het beleidsveld van roerend en immaterieel erfgoed ontbreekt (en de afstemming met het Agentschap Kunsten en Erfgoed). De Raad verwijst naar zijn advies van 29 september 2010 over de conceptnota onroerend erfgoed met de vraag naar een integrale aanpak van erfgoed (roerend, immaterieel en onroerend erfgoed). De Raad vraagt om effectief werk te maken van het beoogde structureel strategisch overleg en de operationele samenwerking tussen de beleidsdomeinen.³

B. Een geïntegreerde benadering van onroerend erfgoed

6. De doelstellingen en de taken van het nieuw agentschap Onroerend Erfgoed worden in voorliggende ontwerpdecreet (of in de memorie van toelichting) niet vastgelegd of verduidelijkt. Deze taken zijn wel verder toegelicht in het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering van 29 april 2011 houdende de wijziging van het besluit tot oprichting van het IVA VIOE. Het ontwerpbesluit leert onder meer dat de taken van het agentschap zullen bestaan uit een samensmelting van de taken van het VIOE en het agentschap Ruimte en Erfgoed, wat het onroerend erfgoed betreft. De Raad vraagt dat vanuit de nood aan één herkenbaar agentschap Onroerend Erfgoed meer duidelijkheid wordt gecreëerd over de taken van dit agentschap. Er moet aangetoond worden dat de beleidsuitvoerende taak van het agentschap op een volwaardige manier kan uitgebouwd worden. Het is niet gegarandeerd dat door de versmelting voldoende potentieel zal worden vrijgemaakt voor de noodzakelijke versterking van de beleidsuitvoerende taak (rol van de erfgoedconsulenten op het terrein met het oog op een probleemoplossende overheid, zoals gesteld in de memorie van toelichting).
7. Naast aandacht voor de zichtbaarheid en herkenbaarheid van het nieuw agentschap Onroerend Erfgoed is het tevens belangrijk om te streven naar een geïntegreerde benadering van onroerend erfgoed. Algemeen wordt immers de nood ervaren aan meer samenhang en afstemming. Onroerend erfgoed is een overkoepelend begrip en omvat de monumenten, de stads- en dorpsgezichten, de landschappen, het archeologisch patrimonium en het varend erfgoed. Het is belangrijk dat bij de verdere uitbouw van de taken en de organisatie van het nieuw agentschap Onroerend Erfgoed deze geïntegreerde benadering van onroerend erfgoed verder doorvertaald wordt.
8. Het ontwerpbesluit (artikel 1) doet vermoeden dat er nog steeds een Vlaams Instituut voor Onroerend Erfgoed blijft bestaan. Blijkbaar krijgt het 'nieuwe' agentschap enkel de 'roepnaam' Onroerend Erfgoed. Artikel 1 stelt bovendien dat *'voor zover de taken van onroerend erfgoed betrekking hebben op wetenschappelijk onderzoek, wordt het agentschap gespecificeerd als Vlaamse wetenschappelijke instelling.'* Dat zou de verwarring alleen maar in de hand werken. Het is onlogisch dat een beleidsuitvoerende administratie de titel van 'Instituut' zou krijgen. De Raad adviseert dan ook om de naam 'Agentschap Onroerend Erfgoed' consequent door te voeren en de naam 'Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed' te verlaten.

Bovendien wijst de Raad op de onduidelijkheid van de vermenging van 'beleidsuitvoering' en 'wetenschappelijk onderzoek' binnen het nieuwe agentschap. Voor de andere wetenschappelijke instellingen van de Vlaamse overheid (INBO, ILVO) werd geopteerd voor een aparte entiteit met een eigen specifiek juridisch statuut. Andere organisaties, die de administratie van de Vlaamse overheid wetenschappelijk ondersteunen, werden

³ Aansluitend hierop merkt de Raad op dat naast de voorgestelde wijziging van diverse besluiten ook het protocol van 23 oktober 2009 tussen het beleidsdomein CJSN en het beleidsdomein RWO met betrekking tot het cultureel-erfgoedbeleid en het onroerend-erfgoedbeleid zal moeten aangepast worden.

samengebracht in 'Steunpunten'.

9. Het louter 'samensmelten' van de taken van het VIOE en het agentschap Ruimte en Erfgoed (cf. punt 7) kan tevens aanleiding geven tot afstemmingsconflicten'. Het lijkt de Raad niet correct dat eenzelfde instelling zowel optreedt als vergunningverlener en uitvoerder van onderzoek (opgravingen). Dit strookt uiteraard niet met het integriteitsprincipe. De rechter- en partijsituatie bij archeologische vergunningen was het juridisch argument bij uitstek om een splitsing van beheer en uitvoering in aparte agentschappen te realiseren. De Raad verwijst naar de betreffende memorie van toelichting: *'... overigens worden de vergunningen aan derden inzake archeologisch onderzoek op dit ogenblik gegeven door een instelling die zelf participeert in het onderzoek. Dit laat niet alleen belangenvermenging vermoeden, hetgeen van meetaf aan tot spanningen tussen de verschillende actoren in het archeologisch veld heeft geleid, maar is evenzeer juridisch niet aangewezen'*.⁴ Deze splitsing wordt nu ongedaan gemaakt.

Het VIOE voert vooronderzoek en onderzoeksprojecten uit, gefinancierd door andere entiteiten (cf. convenanten met W&Z, ANB en AWV). Ook inzake onderzoeksprojecten over de landschapszorg vraagt de Raad te onderzoeken of deze convenanten geen problemen creëren voor het adviseren van deze dossiers.

10. De Raad veronderstelt dat er besparingen kunnen gerealiseerd worden op het vlak van algemene zaken en financiën door het samensmelten van twee aparte entiteiten, waardoor middelen vrijkomen die ingezet moeten worden ten bate van het erfgoed en de erfgoedsector. In haar advies over de voorontwerpen van decreet en het ontwerpbesluit in kwestie acht de Inspectie van Financiën, door de realisatie van schaalvoordelen, een daling van zowel weddenkredieten als werkingskosten noodzakelijk.

C. Afstemming onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening

11. De Raad heeft in zijn adviezen steeds de noodzakelijke afstemming tussen onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening benadrukt. Het realiseren van een betere afstemming vormde enkele jaren terug één van de hoofdredenen voor oprichting van het agentschap Ruimte en Erfgoed. Ook de door de Vlaamse Regering geratificeerde verdragen van Firenze en van La Valetta leggen de nadruk op de integratie van landschapszorg en archeologische erfgoedzorg in de ruimtelijke ordening. Vlaanderen heeft hierin de jongste jaren een voortrekkersrol gespeeld.

De band tussen ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed binnen de administratie wordt nu doorgeknipt. Naast het agentschap Onroerend Erfgoed wordt een agentschap Ruimtelijke Ordening opgericht. De taken van dit laatste agentschap zijn nog niet ingevuld. Het ontwerpdecreet geeft ook geen toelichting over hoe er voor gezorgd kan worden dat de nauwe relatie tussen onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening in stand gehouden kan worden. De Raad vraagt de noodzakelijke afstemming en relatie tussen onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening te bewaken bij de verder concretisering van voorliggend proces.

⁴ Vlaams Parlement, stuk 1440 (2002-2003) nr. 1. Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium.