



SARO

Strategische Adviesraad
Ruimtelijke ordening
Onroerend erfgoed

**Advies
van 31 augustus 2011
over het onroerenderfgoeddecreet**

INHOUD

I.	INLEIDING	3
II.	ALGEMENE BEMERKINGEN	3
	a. Een te vergaande delegatie aan de Vlaamse Regering	4
	b. Een te onevenwichtig decreet	5
	c. Een onvoldoende integrale en geïntegreerde benadering van onroerend erfgoed	5
	d. Onvoldoende wisselwerking tussen onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening	6
	e. Onvoldoende duidelijkheid over financiering en budget	7
	f. Onvoldoende invulling van instrumenten om schade te vergoeden	7
	g. Onvoldoende aandacht voor maatschappelijk draagvlak.....	7
	h. Onvoldoende afstemming met lokale besturen	9
	i. Onvoldoende aandacht voor versnelling, vereenvoudiging en gedifferentieerde aanpak	10
	j. Vraag naar volwaardige strategische advisering	11
III.	BESPREKING VAN HET ONTWERPDECREET	12
	Hoofdstuk 1 - inleidende bepalingen	12
	Hoofdstuk 2 - definities	12
	Hoofdstuk 3 - instanties en actoren	13
	Hoofdstuk 4 - inventarissen.....	15
	Hoofdstuk 5 - archeologie	17
	Hoofdstuk 6 - bescherming en erfgoedlandschappen.....	19
	Hoofdstuk 7 - onroerenderfgoedrichtplannen	22
	Hoofdstuk 8 - beheer van onroerend erfgoed.....	22
	Hoofdstuk 9 - prijzen	22
	Hoofdstuk 10 - financiering onroerenderfgoedzorg.....	23
	Hoofdstuk 11 - handhaving	24
	Hoofdstuk 12 - wijzigingsbepalingen	25

I. INLEIDING

1. SARO ontving op 20 juli 2011 een adviesvraag van minister Geert Bourgeois over het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed (verder ontwerpdecreet). De minister stelt in zijn brief dat het nieuwe decreet er komt in uitvoering van het regeerakkoord waarin is opgenomen *‘we maken een nieuw decreet onroerend erfgoed waarin het Verdrag van Malta volledig tot zijn recht komt’*. De opmaak van een nieuw decreet is nodig omdat de huidige wet-, decreet-, en regelgeving eerder organisch tot stand gekomen is waardoor er niet altijd sprake is van een optimale afstemming tussen de verschillende inventarissen, beschermingsstatuten, premiestelsels, procedures en handhavingbepalingen. Er is nood aan een integrale benadering van het onroerend erfgoed waarbij alle onroerenderfgoedvormen evenwaardig worden behandeld en waarbij het begrip ‘onroerend erfgoed’ decretaal wordt vastgelegd.

De minister stelde in zijn adviesvraag geen adviestertermijn voorop. Gezien de vakantieperiode en de grootte van het dossier, werd in overleg met de minister bepaald om het advies voor midden september te verlenen. Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raadszitting van de SARO van 31 augustus komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestertermijn.

2. Het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 kondigde de opmaak aan van een nieuw onroerenderfgoeddecreet. Ter onderbouwing van dit nieuwe decreet werd een conceptnota ‘onroerend erfgoeddecreet’ vastgesteld door de Vlaamse Regering op 23 juli 2010. SARO verwijst tevens naar de conceptnota van het Vlaams Parlement inzake nieuwe regelgeving over onroerend erfgoed en naar de resolutie van het Vlaams Parlement van 25 mei 2011 over deze conceptnota.
3. In een eerste deel van voorliggend advies formuleert de raad zijn algemene bemerkingen bij het onroerenderfgoeddecreet. In een volgend deel gaat de raad meer concreet in op de diverse bepalingen in het ontwerpdecreet. Hij volgt hierbij de structuur van het ontwerpdecreet.

II. ALGEMENE BEMERKINGEN

4. **Algemene beoordeling.** De SARO heeft - als strategische adviesraad voor onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening - diverse strategische adviezen verleend over de totstandkoming van dit nieuwe onroerenderfgoeddecreet. SARO verwijst naar zijn website waarop deze adviezen beschikbaar zijn.¹ De raad verwijst tevens naar de ruime publieke bevraging die aan de basis lag van dit ontwerpdecreet. Algemeen stelt de raad echter vast dat het ontwerpdecreet nergens duiding geeft in hoeverre met deze ruime input rekening werd gehouden. Voor wat betreft de adviezen van de SARO kan de raad enkel vaststellen dat slecht zeer beperkt rekening is gehouden met deze adviezen.

De raad heeft in zijn adviezen steeds de nood aan een meer integrale benadering van onroerend erfgoed benadrukt. Alle onroerenderfgoedvormen moeten evenwaardig en geïntegreerd behandeld worden. Een nieuw onroerenderfgoeddecreet is dan ook meer dan gewenst. De raad betreurt echter dat voorliggend ontwerpdecreet onvoldoende tegemoet komt aan de vooropgestelde verwachtingen:

- Heel wat elementen van het ontwerpdecreet moeten nog verder worden ingevuld via

¹ SARO 2010|07 Advies van 31 maart 2010 over de visienota onroerend erfgoed met het oog op een nieuw decreet onroerend erfgoed. SARO 2010|12 Advies van 29 september 2010 over de conceptnota onroerend erfgoeddecreet. SARO 2011|02 Advies van 26 januari 2011 over de conceptnota voor nieuwe regelgeving inzake onroerend erfgoed. www.sarovlaanderen.be

- uitvoeringsbesluiten, dit betekent een te vergaande delegatie aan de Vlaamse Regering.
- Het ontwerpdecreet is zeer onevenwichtig: sommige aspecten zijn amper ingevuld terwijl er voor andere aspecten bijzonder gedetailleerde procedures en plichten zijn uitgewerkt.
- Er wordt bovendien onvoldoende invulling gegeven aan een integrale en geïntegreerde benadering van onroerend erfgoed. Ook de wisselwerking tussen onroerend erfgoed, ruimtelijke ordening en cultureel erfgoed wordt onvoldoende uitgewerkt.
- Er is bovendien onvoldoende duidelijkheid over de financiering en het budget voor de uitvoering van voorliggend ontwerpdecreet en er wordt onvoldoende invulling gegeven aan degelijke instrumenten om de schade te vergoeden.
- Het ontwerpdecreet besteedt onvoldoende aandacht voor ontwikkeling van een maatschappelijk draagvlak en is onvoldoende afgestemd met de lokale besturen.
- De mogelijkheden inzake versnelling, vereenvoudiging en gedifferentieerde aanpak worden onvoldoende ingevuld.

Hierna gaat de raad verder in op de bovenstaande bemerkingen. Afsluitend wijst de raad op de nood aan een volwaardige strategische advisering (cf. paragraaf j).

a. Een te vergaande delegatie aan de Vlaamse Regering

5. Nog heel wat elementen van het ontwerpdecreet moeten verder ingevuld worden met uitvoeringsbesluiten.² De concrete impact van het ontwerpdecreet is nog niet gekend. Het ontwerpdecreet voorziet voor heel wat zaken een vergaande delegatie aan de Vlaamse Regering, terwijl dit in het decreet zelf zou moeten uitgewerkt worden. De Raad van State heeft in het verleden herhaaldelijk gesteld dat de delegatie door de regering aan een individueel minister van regelgevende bevoegdheid enkel toelaatbaar is, indien deze regels slechts van bijkomstige aard zijn of een beperkt belang hebben. Bovendien leidt deze werkwijze er toe dat de uitvoerbaarheid van grote delen van het ontwerpdecreet uitgesteld wordt (nl. tot het in een uitvoeringsbesluit is geregeld). Ook vanuit het aspect van rechtszekerheid van de burger is dit geen goede zaak. Zonder exhaustief te willen zijn, vraagt de raad daarom dat volgende bepalingen in het decreet alsnog worden vastgelegd:

- het ontwerpdecreet voorziet in de erkenning van onroerenderfgoedgemeente, intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst, onroerenderfgoeddepot, archeoloog, metaaldetectorist, archeologisch solidariteitsfonds. Telkens wordt de Vlaamse Regering delegatie verleend om alles uit te werken. De raad vraagt dat minstens de bevoegdheden, de termijnen en de schorsings- en intrekkingen gronden in het decreet worden vastgelegd. De andere elementen kunnen dan verder door de Vlaamse Regering worden uitgewerkt.
- het ontwerpdecreet voorziet in zes vrijstellingen van het verplicht archeologieattest bij stedenbouwkundige vergunningsaanvragen. Eén ervan betreft de werken en handelingen die voorkomen op een lijst vastgesteld door de Vlaamse Regering. Dit is een verregaande delegatie. De vrijstellingsgronden dienen door de decreetgever te worden bepaald.
- inzake de schadevergoedingsplicht moeten minstens de parameters tot bepaling van de vergoeding vastgelegd worden in het decreet gelet op het belang van deze regeling voor de zakelijke rechthouders.

² Een ruwe schatting levert meer dan 100 bepalingen in het ontwerpdecreet die zullen verder geregeld moeten worden in uitvoeringsbesluiten: o.a. samenstelling VCOE (art 3.1.1), erkenning OE-gemeente (art. 3.2.1), erkenning intergemeentelijke OE-dienst (art. 3.4.1), erkenning archeologen (art. 3.5.1), erkenning metaaldetectorist (art. 3.6.1), enz.

- het ontwerpdecreet voorziet in administratieve beroepen bij de Vlaamse Regering; de regeling van dergelijke beroepen wordt volledig overgelaten aan de regering. De raad vraagt minstens de termijnen op te nemen waarbinnen het beroep moet worden afgehandeld.

b. Een te onevenwichtig decreet

6. Terwijl het ontwerpdecreet voor tal van elementen opteert voor het vastleggen van algemene basisprincipes voor onroerend erfgoed (die dan later via uitvoeringsbesluiten verder ingevuld zullen worden), worden sommige aspecten in het ontwerpdecreet zeer detaillistisch uitgewerkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het hoofdstuk 5-archeologie (8 blzn.) en hoofdstuk 11-handhaving (17 blzn.), die samen 45% van het decreet uitmaken. Andere hoofdstukken (o.a. beheer) worden amper ingevuld. Dit leidt tot een zeer sterk onevenwicht. Het ontwerpdecreet wordt aldus voor sommige deelaspecten veeleer een 'gejuridiseerd' sectordecreet in plaats van een evenwichtig kaderdecreet voor onroerend erfgoed. De raad vraagt dan ook om het ontwerpdecreet consequent op te vatten als 'kader'decreet waarin de belangrijkste hoofdelementen worden vastgelegd (cf. vraag onder paragraaf a), die vervolgens verder worden ingevuld met uitvoeringsbesluiten.
7. De raad vraagt om betrokken te worden bij de verdere invulling van de uitvoeringsbesluiten. Zeker voor wat betreft de uitvoeringsbesluiten van strategische aard, vraagt de raad dat deze voor advies worden voorgelegd aan de SARO.³ Het betreft onder meer het besluit over de criteria voor erkenning van onroerenderfgoedgemeenten (art. 3.2.1), de criteria voor het opnemen en schrappen van een onroerend erfgoed in de inventaris (art. 4.1.2), het evaluatierapport archeologie (art. 5.10.1), de regels over de inhoud, opstelling en verspreiding van het handhavingsplan (art. 11.0.1) en de regels in verband met het secretariaat van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (art. 3.1.2), de Vlaamse Heraldische Raad (art. 12.1.11) en de Vlaamse Commissie voor het Varend Erfgoed (art. 12.1.18).
8. Inzake onevenwichtigheid stelt de raad tevens vast dat het ontwerpdecreet veel aandacht besteedt aan de conventie van Malta. Aan andere internationale conventies wordt het ontwerpdecreet niet getoetst. De raad vraagt om in de memorie van toelichting alsnog aan te tonen dat het Vlaams Gewest met voorliggend ontwerpdecreet aan al zijn internationale verplichtingen inzake onroerend erfgoed voldoet. De raad wijst onder meer op de conventie van Granada en Firenze en de World Heritage Convention alsook op bepaalde bepalingen van het Verdrag van Malta (o.a. inzake ontsluiting en natraject).

c. Een onvoldoende integrale en geïntegreerde benadering van onroerend erfgoed

9. De raad ondersteunt het uitgangspunt van voorliggend ontwerpdecreet dat er nood is aan een integrale en geïntegreerde benadering van onroerend erfgoed, waarbij alle onroerenderfgoedvormen evenwaardig worden behandeld en waarbij het begrip 'onroerend erfgoed' decretaal wordt vastgelegd. Het is positief dat de bestaande versnipperde regelgeving wordt opgeheven⁴ en vervangen door één decreet onroerend erfgoed. Niettemin gaat de geïntegreerde

³ De raad wijst er op dat het kaderdecreet over de strategische adviesraden deze adviesvraag voor besluiten met strategisch karakter oplegt.

⁴ Art. 12.2.1. De volgende regelingen worden opgeheven: 1° de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen; 2° het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, het laatst gewijzigd bij het decreet van 27 maart 2009; 3° het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium, gewijzigd bij de decreten van 18 mei 1999, 28 februari 2003, 10 maart 2006 en 27 maart 2009; 4° het decreet van

aanpak niet ver genoeg. Zo stelt de raad vast dat de definitie onroerend erfgoed uitgaat van een fragmentarische aanpak (cf. verder paragraaf 30). Er wordt niet geopteerd voor één inventaris maar uitgegaan van vijf aparte inventarissen (cf. verder paragraaf 43). Het ontwerpdecreet blijft uitgaan van een onderscheiden bescherming als beschermd monument, als beschermd landschap, als beschermde archeologische site of als beschermd stads- en dorpsgezicht (cf. verder paragraaf 58).

10. Het onderscheid onroerend versus roerend erfgoed blijft een handicap voor een geïntegreerd erfgoedbeleid. De SARO heeft reeds in eerdere adviezen gewezen op de bijzondere situatie van het Vlaams erfgoedbeleid, dat een juridische opsplitsing maakt tussen onroerend erfgoed en roerend erfgoed. Dergelijk onderscheid vindt zijn oorsprong in de bevoegdheidsverdelende regels inzake erfgoed tussen gemeenschappen en gewesten. Dit zorgt echter voor een blijvende handicap voor een geïntegreerd erfgoedbeleid in Vlaanderen. Dergelijke kunstmatige opsplitsing is allesbehalve efficiënt. Het ontwerpdecreet bepaalt bijvoorbeeld om de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen af te schaffen en naast de nieuwe Vlaamse Commissie voor Onroerend Erfgoed, twee afzonderlijke Vlaamse instellingen op te richten (de Vlaamse Heraldische Raad en de Vlaamse Commissie voor Varend Erfgoed). In ieder geval valt op dat het secretariaat van zowel de Vlaamse Heraldische Raad als de Vlaamse Commissie voor Varend Erfgoed blijkbaar zonder problemen wordt overgeheveld naar het secretariaat van de SARO, een gewestelijke strategische adviesraad. Ook inzake depotwerking is er onvoldoende afstemming. Terwijl in vroegere nota's nog sprake was van een protocol om de afstemming onroerend versus roerend te bewaken, wordt hierover in de memorie van toelichting of in de nota van de Vlaamse Regering niets meer gezegd.

d. Onvoldoende wisselwerking tussen onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening

11. De raad heeft in zijn adviezen steeds de nadruk gelegd op de belangrijke wisselwerking tussen onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening. Ook in de resolutie van het Vlaams Parlement wordt aangedrongen om *'te blijven inzetten op de integratie van onroerend erfgoed in de ruimtelijke ordening, na een gelijktijdige afweging met andere sectoren en facetten'*.
12. Het ontwerpdecreet bevat enkele waardevolle elementen om de wisselwerking tussen onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening te versterken. Enkele opvallende innovaties zijn:
 - de nieuwe figuur van de onroenderfgoedrichtplannen; zij worden beschouwd als de sectorale voorstellen voor ruimtelijke uitvoeringsplannen op de drie niveaus (gewest, provincies, gemeenten);
 - de nieuwe invulling van het begrip 'erfgoedlandschap' dat als een afzonderlijk bestemmingsvoorschrift geldt en dus rechtstreeks doorwerkt in het vergunningenbeleid;
 - de mogelijkheid voor het Vlaamse Gewest om de bestaande beschermingsbesluiten te wijzigen of op te heffen via gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Hoewel dit alvast duidelijk stappen zijn in de richting van een meer geïntegreerd beleid, kan men zich niet van de indruk ontdoen dat één en ander op 'ad hoc' basis wordt doorgevoerd. Vanuit strategisch oogpunt verdient het alvast aanbeveling om de afstemmingsoefening te maken op vlak van inventarisatie, planning (structuurplannen, bestemmingsplannen), vergunningenbeleid en handhaving. In dit verband zal het noodzakelijk zijn om 'overlap-wetgeving' te vermijden.

16 april 1996 betreffende de landschapszorg, gewijzigd bij de decreten van 18 mei 1999, 8 december 2000, 21 december 2001, 19 juli 2002, 13 februari 2004, 10 maart 2006, 16 juni 2006 en 27 maart 2009 .

e. Onvoldoende duidelijkheid over financiering en budget

13. De nota aan de Vlaamse Regering erkent dat het decreet een aantal nieuwe verplichtingen (o.a. inzake archeologisch (voor)onderzoek) invoert. De gevolgen kunnen onder meer betrekking hebben op de realisatietermijn. Bij de principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet besliste de Vlaamse Regering om een interdepartementale werkgroep samen te roepen. De Vlaamse Regering gaf haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet zonder evenwel zicht te hebben op de precieze weerslag van dit decreet op de verschillende relevante actoren. Dit is verontrustend (cf. verder par. 27).
14. De inspectie van Financiën gaf een negatief advies en stelde onder meer dat niet verzekerd kan worden *‘dat het archeologisch solidariteitsfonds effectief beschouwd zal kunnen worden als een fonds uitgaande van de private sector en alleszins buiten de consolidatiekring van de Vlaamse overheid’*. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt gesteld dat met dit fonds beoogd wordt *‘een door de Vlaamse overheid erkend maar door de private initiatiefnemers opgericht en beheerd fonds, dat onderlinge solidariteit organiseert tussen bouwheren en/of aannemers onderling* (VR 2011 1507 DOC.0795BIS). Het engagement van de Vlaamse Regering m.b.t. het archeologisch solidariteitsfonds is niet overtuigend.

f. Onvoldoende invulling van instrumenten om schade te vergoeden

15. Het ontwerpdecreet zet vooral in op een sterk handhavingsluik en legt heel wat verplichtingen op aan de burgers, terwijl er (met uitzondering voor toevalsvondsten) geen overheidsinstrumenten zijn ontwikkeld om schade te vergoeden aan eigenaars en/of gebruikers, zoals dit in andere beleidsdomeinen het geval is. Indien de Vlaamse overheid daadwerkelijk maatschappelijk draagvlak wenst te creëren, zal zij dergelijke instrumenten, die bestaan in andere beleidsdomeinen, ook hier moeten introduceren.
 - De raad verwijst onder meer naar de aankoopplicht waarop men zich kan beroepen indien de economische waarde van het betrokken onroerend goed als gevolg van de bescherming of opname als erfgoedlandschap ernstig wordt aangetast. Het volstaat niet om te voorzien in subsidies of premies inzake beheer en onderhoud indien de economische waarde van het betrokken goed ingevolge de reglementaire voorschriften aanzienlijk is gedaald.
 - Een bijkomend instrument is de mogelijkheid om onroerende goederen te ruilen (via tussenkomst van de Vlaamse grondenbank).
 - Er kan eveneens gedacht worden aan overheidsvergoedingen voor kapitaal- en gebruikersschade indien de economische waarde van het betrokken onroerend goed is aangetast ingevolge de reglementaire voorschriften. De raad wijst tevens op de mogelijkheden van verlaagde successierechten (zoals voorzien voor bossen en natuurgebieden).
 - Er is ook nergens voorzien in een schadevergoeding in geval de vergunde werkzaamheden of handelingen niet binnen een redelijke termijn na het archeologieattest kunnen worden uitgevoerd. Dergelijke schade zou door de Vlaamse overheid moeten vergoed worden. In dit geval is het alvast aangewezen de conclusies van de interdepartementale werkgroep af te wachten.

g. Onvoldoende aandacht voor maatschappelijk draagvlak

16. SARO heeft in zijn adviezen steeds de nadruk gelegd op draagvlakvorming. Ook de memorie van toelichting onderstreept meermaals de noodzaak van een draagvlak voor het onroerend erfgoed.

Helaas komt dit onvoldoende tot uiting in het ontwerpdecreet. Het ontwerpdecreet vertrekt vanuit een zeer materialistische gedachte van inventariseren, beschermingen, toelatingen, subsidies, erkenning, financiering, enz. De andere aspecten van erfgoedbeleid zoals sensibiliseren, onderzoek, ontsluiting, preventie, ondersteuning, publiekswerking en overleg komen nauwelijks aan bod. Een deel van deze taken wordt vandaag mede uitgevoerd door de provincies. Het ontwerpdecreet geeft hierover geen verduidelijking. De raad vraagt verdere verduidelijking over de verdeling van de taken tussen de verschillende lokale bestuursniveaus (zie ook par. 22).

17. Uitgebreide procedures en plichten maken het decreet zwaar. Het groot aantal 'verplichtingen' en 'beveiligde zendingen' zijn daarvoor illustratief. Vaak wordt gekozen voor verbodssignalen en niet voor stimuli. Onder meer het hoofdstuk 5-archeologie lijdt aan overregulering. De uitgebreide instrumenten die voorzien worden voor handhaving (straffen, boeten) staan in schril contrast met het gebrek aan maatregelen om de burger en de relevante actoren actief te betrekken bij het onroerenderfgoedbeleid (o.a. preventie en sensibiliseren). Wervende kracht om de zorg voor erfgoed te 'omarmen' roept het ontwerpdecreet niet op.
18. Heel wat maatregelen getuigen van een groot wantrouwen t.o.v. de individuele burger en geven heel veel ruimte aan de bevoegde administratie. Er ontbreken bovendien concrete en duidelijke criteria. Op heden is het voor de burger volstrekt onduidelijk welke precieze criteria worden gehanteerd om te bepalen welke onroerende goederen erfgoedwaarde hebben en welke niet. De abstracte definitie van erfgoedwaarde geeft de burger geen houvast (zie verder par. 30). Het ontwerpdecreet geeft geen duidelijkheid over de criteria die gehanteerd worden voor het opnemen en schrappen van een onroerend goed in een inventaris, dit wordt gedelegeerd naar de Vlaamse Regering (art. 4.1.2). Daarenboven is het niet te achterhalen welke criteria de overheid hanteert om onroerende goederen met erfgoedwaarde aan een beschermingsprocedure te onderwerpen (in plaats van en/of bovenop opname in de inventarissen) en welke criteria de Vlaamse overheid zal hanteren om onroerende goederen met erfgoedwaarde al dan niet aan een verplicht beheersplan (of beheerscommissie) te onderwerpen. Het is daarom noodzakelijk dat precieze, objectieve en heldere criteria worden vastgesteld op basis van de principes van transparantie en participatie. Dit komt de rechtszekerheid voor de burger ten goede.
19. Nood aan transparante processen. De raad meent dat het ontwerpdecreet onvoldoende aandacht heeft voor het volwaardig informeren van de betrokken eigenaar of zakelijke rechthouder. Het ontwerpdecreet voorziet niet in een individuele kennisgeving van de betrokken zakelijke rechthouder van het voornemen tot opname in één van de inventarissen. Bovendien is er enkel mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen op basis van feitelijkheden. Ook inzake bescherming is de mate van kennisgeving voor de burger beperkt. De raad verwijst verder naar zijn bespreking van het ontwerpadvies in deel III van dit advies (o.a. hoofdstuk 4-inventarissen).
20. Eén van de basisvoorwaarden voor het creëren van maatschappelijk draagvlak, is dat de regelgeving geen discriminaties in het leven roept tussen de burgers onderling en de actoren in het bijzonder. Het ontwerpdecreet zondigt hiertegen. Zonder exhaustief te willen zijn wijst de raad op de discriminatie inzake omzetting van beschermingsbesluiten, de discriminatie inzake de beschermingsprocedure, de discriminatie inzake de toelating archeologisch vooronderzoek en archeologische opgravingen, de discriminatie inzake financiering archeologisch vooronderzoek en archeologische opgravingen en het feit dat het agentschap van rechtswege erkend is als archeoloog. Bij de verdere bespreking van het ontwerpdecreet onder deel III van dit advies gaat de raad hier verder op in.

h. Onvoldoende afstemming met lokale besturen

- 21.** De beleidsnota onroerend erfgoed stelt: *‘We streven er naar om meer bevoegdheden aan de lokale besturen te verlenen en zo de onroerend erfgoedzorg dichterbij de burger te brengen. Het ontwikkelen van een erfgoedreflex over alle bestuurslagen heen zal bovendien het draagvlak voor het erfgoedbeleid verbreden. Daarom leggen we het zwaartepunt van het onroerend erfgoedbeleid enerzijds bij de Vlaamse overheid en anderzijds bij de gemeenten.’*

De raad stelt echter vast dat het ontwerpdecreet onvoldoende duidelijkheid creëert voor de lokale besturen. Er is nood aan meer duidelijkheid over de erkenningscriteria, over de taken en over de middelen en de weerslag voor de lokale besturen.

- 22.** Het ontwerpdecreet bepaalt dat gemeenten een erkenning als onroerenderfgoedgemeente kunnen aanvragen, alsook een erkenning van een intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst (art. 3.2.1 en art. 3.3.1). De raad ondersteunt het concept van onroerenderfgoedgemeente maar stelt vast dat het ontwerpdecreet zeer onduidelijk blijft over dit concept. Een besluit van de Vlaamse Regering zal de erkenningsvoorwaarden vastleggen. Het is dus grotendeels onduidelijk hoe de erkenningsvoorwaarden er zullen uitzien. De nota van de Vlaamse Regering geeft zeer beperkt inzicht en stelt dat erkenningsvoorwaarden in hoofdzaak betrekking zullen hebben op kennis en dienstverlening.

- 23.** De erkenning zal volgende drie taken aan de onroerenderfgoedgemeente geven: (1) verlenen van advies bij de sloop van onroerende goederen opgenomen in de vastgestelde inventaris bouwkundig erfgoed en bij het verwijderen van onroerende goederen opgenomen in de vastgestelde inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde, (2) verlenen van een toelating voor handelingen aan of in beschermde goederen indien hiervoor geen stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning vereist is en (3) verlenen van een toelating voor archeologisch vooronderzoek. In het ontwerpdecreet zijn deze taken respectievelijk opgenomen in artikel 4.1.10, artikel 6.4.4. en artikel 5.1.1. De nota aan de VR stelt verder dat in de toekomst de taken voor onroerenderfgoedgemeenten worden uitgebreid.

Interactie en wederkerigheid in het beleidsproces ontbreken zowel t.a.v. lokale besturen als de burger. Er is evenmin afstemming met het gemeentelijk instrumentarium (beleids- en beheerscyclus en meerjarenplanning).

- 24.** De feitelijke weerslag op lokale besturen (o.a. financiële consequenties) is niet geëxpliciteerd. In de nota aan de Vlaamse Regering (titel 3 budgettaire weerslag) signaleert de bevoegde minister aan de regering dat er geen subsidiëring wordt voorzien voor onroerend erfgoedgemeenten. Of dat wel in het uitvoeringsbesluit kan, wordt niet aangereikt.

Het ontwerpdecreet bevat weinig stimuli voor intergemeentelijke samenwerking. Nochtans bewijst IGS in het werkveld zijn nut zowel voor archeologie, landschapszorg als monumentenzorg. De mogelijkheid van een samenwerkingsovereenkomst (convenant) met erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten wordt vermeld in punt 4 van de nota aan de Vlaamse Regering. Er wordt toegevoegd dat hieraan subsidies kunnen worden gekoppeld. Wat de meerwaarde van erkenning is, is hier opnieuw de vraag. Voor het sluiten van een convenant met een intergemeentelijk samenwerkingsverband is geen erkenning nodig. Voor subsidies evenmin tenzij de Vlaamse overheid via het decreet de koppeling tussen erkenning en subsidies wil installeren. Maar dan is de vraag waarom dat niet geldt voor gemeentelijke erkenning. De raad pleit voor heldere instapvoorwaarden én hefboomen zowel voor gemeenten als intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die zich engageren in onroerend erfgoedbeleid. Gemeenten die geen erkenning kunnen verwerven omdat de instapvoorwaarden voor hen te hoog gegrepen zijn, kunnen nog altijd een goed onroerend erfgoedbeleid voeren. Ook dat moet een kaderdecreet honoreren.

i. Onvoldoende aandacht voor versnelling, vereenvoudiging en gedifferentieerde aanpak

- 25.** De Vlaamse Regering keurde op 15 oktober 2010 de visienota 'Versnellen van investeringsprojecten' goed. De memorie van toelichting (pag. 10) stelt dat een belangrijk aandachtspunt bij de opmaak van het ontwerpdecreet het versnellen en vereenvoudigen van procedures is. Heel wat nieuwe bepalingen die opgenomen worden in dit ontwerpdecreet lijken echter haaks te staan op de filosofie van het project rond versnelling van investeringsprojecten. Dit ontwerpdecreet lijkt eerder de overregulering dan het principe van wetsmatiging te huldigen. In zijn visienota engageerde de Vlaamse Regering zich er bijvoorbeeld toe om de bindende adviezen af te schaffen om zo een integrale afweging mogelijk te maken. Het archeologieattest, zoals nu beschreven, tast de doelstelling van de Vlaamse Regering aan om effectief werk te maken van de implementatie van de visienota. Het verkrijgen van een archeologieattest is een conditio sine qua non voor het realiseren van de bouw- of verkavelingsvergunning, en is bijgevolg niet enkel de facto een bindend advies maar zelfs in concreto een nieuwe toelating. De bodemversturende vergunde werken mogen namelijk pas uitgevoerd worden nadat de maatregelen opgenomen in het archeologieattest werden uitgevoerd. Ook de administratieve procedure voor het verkrijgen van het archeologieattest zal zorgen voor bijkomende administratieve lasten die volledig bij de initiatiefnemer worden gelegd.
- 26.** De mogelijkheid om bij het vergunningen- en machtigingenbeleid een gedifferentieerde aanpak te hanteren, wordt in het ontwerpdecreet onbenut gelaten. Voor alles geldt de strengste procedure, zonder een gradatie te maken tussen de waardevolle en niet waardevolle elementen. Hoewel in de memorie van toelichting sprake is van een gedifferentieerde aanpak bij de overgangszones, is dit idee niet verder uitgewerkt voor vergunningsvoorwaarden.
- Het ontwerpdecreet voorziet in een gedetailleerde omschrijving van het onroerend erfgoed bij een voorlopige en definitieve bescherming (o.a. artikel 6.1.13 en de bepaling inzake een georeferentieerd plan alsook een fotoregistratie van de fysieke toestand). Zo kunnen waardevolle en minder waardevolle elementen nauwkeurig onderscheiden worden.
- Omwille van de grootte van de gebieden die men wenst te beschermen, zal een gedifferentieerde aanpak effectiever zijn en het draagvlak verhogen. Een gedifferentieerde aanpak zou het mogelijk maken de globale (inclusief economische en maatschappelijke) leefbaarheid van de beschermde gebieden en gebouwen te verbeteren met meer garanties voor de instandhouding van het erfgoed op lange termijn. De grootste bijdrage van het nieuwe erfgoeddecreet zou moeten zijn dat ook op lange termijn de instandhouding verbetert. Door het vergunningenbeleid in bepaalde gebieden te stringenter te maken, wordt de toekomst van het erfgoed daarentegen op lange termijn eerder bedreigd. Indien men bijvoorbeeld in een beschermd stads- of dorpsgezicht geen horeca of banken meer zou toelaten, daalt de leefbaarheid van het gebied en zal de overheid de instandhouding volledig zelf moeten financieren (subsidieren). De budgettaire middelen hiertoe zijn evenwel ontoereikend en in dit leidt op langere termijn mogelijk tot een verval.
- Voor de stadsgezichten is men op beleidsvlak al tot het inzicht gekomen dat een gedifferentieerde aanpak noodzakelijk is, en dat zelfs het slopen van onbelangrijke delen binnen een stadsgezicht onder bepaalde voorwaarden moet mogelijk zijn (zoals ook blijkt uit het ontwerpdecreet). Het moet dan ook mogelijk zijn om renovaties en vervangende nieuwbouw voor niet waardevolle elementen in de beschermde gebieden toe te staan. Dit is de enige mogelijkheid voor een betaalbaar erfgoedbeleid. Het ontwerpdecreet voorziet in financiële tussenkomsten bij het in standhouden van erfgoedlandschappen (art. 10.1.1 en 10.2.1). Dergelijke financiële tussenkomst zal enkel betaalbaar en effectief blijken indien ze gericht wordt op de meest waardevolle erfgoedelementen en deze erfgoedelementen een versterking vormen voor hun omgeving.

j. Vraag naar volwaardige strategische advisering

- 27.** Bij de principiële goedkeuring van het ontwerpdecreet besliste de Vlaamse Regering om een interdepartementale werkgroep op te richten met vertegenwoordiging van alle betrokken beleidsdomeinen. Deze werkgroep zal volgende elementen in kaart brengen: (a) de precieze weerslag van dit decreet op de verschillende investeerders onder meer wat betreft de uitvoering van projecten en (b) een robuuste raming van de kostprijs voor elk van de relevante actoren. De conclusies van deze werkgroep zullen voorgelegd worden aan de Vlaamse Regering bij de tweede principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet.

Het getuigt niet van effectieve en efficiënte regelgeving om reeds een principiële goedkeuring te verlenen aan een voorontwerp van decreet met het oog op adviesverlening van de SARO en de SERV op een ogenblik dat noch de precieze weerslag van het decreet op de uitvoering van projecten noch een raming van de kostprijs voor elk van de relevante actoren voorligt. Er mag redelijkerwijze worden aangenomen dat de conclusies van deze werkgroep tot belangrijke aanpassingen kunnen leiden.

SARO dringt er dan ook op aan dat in voorkomend geval het aangepaste ontwerpdecreet opnieuw voor advies wordt voorgelegd aan de SARO, met inzage in de resultaten van de interdepartementale werkgroep.

- 28.** Het ontwerpdecreet behoudt de rol van de SARO als strategische adviesraad binnen het beleidsdomein onroerend erfgoed, maar legt wel een aanzienlijke last op het secretariaat van de SARO. Het secretariaat van de SARO zal bijkomend ook het secretariaat van drie commissies moeten verzorgen: de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed, de Vlaamse Heraldische Raad en de Vlaamse Commissie voor het Varend Erfgoed.

Het spreekt voor zich dat dergelijke zware ‘belasting’ van het secretariaat zonder bijkomende personeels- en werkmiddelen en een aangepaste locatie eenvoudigweg onmogelijk is. De raad wijst op de talrijke adviestaken die het ontwerpdecreet oplegt aan de VCOE: zoals advies in kader van openbaar onderzoek inventarissen en openbaar onderzoek inzake beschermingen. Vanuit de ervaring met de werking van de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (Vlacro) wijst SARO op de belangrijke werklast van dergelijke processen. Het secretariaat van de SARO bestaat momenteel enkel uit een secretaris en een administratieve ondersteuner.

De rol van de SARO als strategische adviesraad komt zonder meer in het gedrang indien de regeling reeds in werking zou treden zonder dat niet eerst één en ander in overleg met de SARO wordt geïmplementeerd.

III. BESPREKING VAN HET ONTWERPDECREET

Hoofdstuk 1 - inleidende bepalingen

29. De raad heeft geen bemerkingen bij dit hoofdstuk.

Hoofdstuk 2 - definities

30. Onroerend erfgoed als overkoepelende term. De raad vindt het positief dat met het ontwerpdecreet voor het eerst een definitie wordt ingevoerd van de term 'onroerend erfgoed'. De raad betreurt echter dat niet geopteerd werd voor een algemene overkoepelende term en dat reeds in de definitie wordt terug gegrepen naar de vier deelaspecten. Het ontwerpdecreet omschrijft immers onroerend erfgoed als een geheel van archeologische sites, monumenten, cultuurhistorische landschappen en stads- en dorpsgezichten (art. 2.1. 36°). Dit is een gemiste kans voor een integrale benadering. Uitgaande van de algemene bezorgdheid voor een integrale benadering van onroerend erfgoed (cf. II punt c) vraagt de raad om alsnog te onderzoeken in hoeverre er geen algemene definitie van onroerend erfgoed kan ingeschreven worden die uitgaat van het begrip erfgoedwaarde en die afstapt van het 'hokjes'denken binnen het onroerend erfgoed.

Deze vraag is bovendien ingegeven vanuit de algemene bezorgdheid voor vereenvoudiging (cf. II punt i). Het ontwerpdecreet voert immers naast een definitie voor 'onroerend erfgoed' ook definities in voor elk type van onroerend erfgoed: archeologische site (art. 2.1. 10°), monument (art. 2.1 35°), cultuurhistorisch landschap (art. 2.1. 22°), stads- en dorpsgezicht (art. 2.1.43°). Daarnaast wordt nog een definitie gegeven van 'landschap' en van 'erfgoedlandschap'. Dit maakt het geheel natuurlijk zeer complex. Het onderscheid tussen de diverse begrippen is niet steeds duidelijk. Bovendien is er een zeer sterke overlapping tussen de verschillende begrippen. Het wordt nog meer complex doordat daarboven ook telkens een definitie wordt ingevoerd voor 'beschermd goed', 'beschermd monument', 'beschermd cultuurhistorisch landschap', 'beschermd archeologische site' en 'beschermd stads- en dorpsgezicht'.

31. Relatie met roerende goederen. Het ontwerpdecreet behoudt de mogelijkheid (zoals voorzien in het decreet monumenten en landschappen) om roerende goederen die integrerend deel uitmaken van een onroerend goed mee te beschermen. Een monument is - volgens het ontwerpdecreet - een onroerend goed, werk van de mens of van de natuur of van beide samen, *met inbegrip van de cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken*, van algemeen belang wegens de erfgoedwaarde(n). De memorie van toelichting (pag. 22) stelt dat het begrip 'cultuurgoederen' een ruime interpretatie moet krijgen. De raad betreurt deze toevoeging omdat hierdoor een ruime interpretatiemogelijkheid gegeven wordt aan de administratie. De raad wijst er verder op dat de cultuurgoederen zullen opgenomen worden in de inventarissen die publiek zijn. Zij mogen ook niet verplaatst worden zonder toelating (zie verder bespreking van artikels 6.3.1 en 6.4.5).

Bovendien kunnen de eigenaars van de cultuurgoederen verschillend zijn van de eigenaar van het onroerend goed. Er kunnen ook zeer verregaande gevolgen zijn in het geval van successie en van waardebepaling van cultuurgoederen die met het onroerend goed worden gelijkgesteld. Omdat die goederen nooit meer uit het beschermd pand kunnen vervreemd worden, hebben die geen marktwaarde meer, zelfs indien het beschermd monument wordt vervreemd. De nieuwe eigenaar zal immers aan dezelfde regels onderworpen worden. De raad vraagt dat de mogelijke onverenigbaarheden met het burgerlijk wetboek worden onderzocht en verwijst tevens naar zijn vraag naar degelijke instrumenten om schade te vergoeden (deel II punt f van dit advies).

32. Erfgoedwaarde. Het betreft de archeologische, architecturale, artistieke, culturele, esthetische, historische, industrieel-archeologische, ruimtelijk structurerende, sociale, stedenbouwkundige, volkskundige of wetenschappelijke waarde waaraan onroerende goederen en de cultuurgooderen die er integrerend deel van uitmaken hun huidige of toekomstige maatschappelijke betekenis ontleen. De raad wijst er op dat dit een zeer brede definitie is van erfgoedwaarde waar nagenoeg 'alles' onder gevat kan worden. Zoals vastgelegd in de Conventie van Faro, heeft een goed pas erfgoedwaarde wanneer een erfgoedgemeenschap erfgoedwaarde toekent aan wat ze aan een toekomstige generatie wil doorgeven.
33. Landschapszorg en zorg onroerend erfgoed. Het is onduidelijk waarom het ontwerpdecreet opteert voor een definitie van 'algemene landschapszorg' en niet voor een overkoepelende definitie 'zorg voor het onroerend erfgoed'. Dit betreft een voorbeeld van onvoldoende geïntegreerde benadering van onroerend erfgoed. Bovendien wordt in het ontwerpdecreet de term 'landschapszorg' slechts eenmaal gebruikt nl. bij het toekennen van premies voor maatregelen ten behoeve van de algemene landschapszorg (art. 10.2.1 6°). Het is bovendien onduidelijk hoe 'de algemene landschapszorg' zich verhoudt tot het zorgbeginsel zoals vastgelegd onder meer in artikel 4.1.9.
34. Ontbrekende begrippen. De definitie van enkele belangrijke begrippen ontbreekt. Vanuit de nood aan meer rechtszekerheid vraagt de raad om deze definities alsnog toe te voegen. Het betreft onder meer:
- de definitie van erfgoedkenmerk (cf. art.6.1.4). Het onderscheid met het begrip erfgoedwaarde is onduidelijk,
 - de definitie van erfgoedgemeenschap,
 - de definitie van verstoring van de bodem (cf. art. 5.5.1, 2° lid). Het is bijvoorbeeld onduidelijk of alle vormen van verharding hieronder vallen.
35. Zakelijke rechthouder. Het ontwerpdecreet geeft een definitie van 'zakelijke rechthouder' en 'gebruiker' (art 2.1.25° en 44°). De raad leest een duidelijke tegenstelling tussen beide definities en vraagt dit alsnog eens te bekijken. Bovendien is het wenselijk om het onderscheid 'zakelijke rechthouder' en 'eigenaar' verder te verduidelijken.

Hoofdstuk 3 - instanties en actoren

36. Hoofdstuk 3 duidt volgende actoren in het onroerenderfgoedbeleid: Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed, erkende onroerenderfgoedgemeente, erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst, erkend onroerenderfgoeddepot, erkend archeoloog, erkend metaaldetectorist en gelabeld onroerenderfgoedondernemers. Bepaalde actoren zoals de onroerenderfgoedverenigingen (zie verder punt 42) en Monumentenwacht worden niet vermeld in het ontwerpdecreet.⁵
37. Artikel 3.1. De KCML (drie werkgroepen) en de Expertencommissie Erfgoed worden samengevoegd tot de Vlaamse Commissie voor Onroerend Erfgoed. Het betreft een technische adviescommissie (naast de SARO als strategische adviesraad). Er wordt echter niet voluit gekozen voor vereenvoudiging. Naast de VCOE wordt immers ook nog een Vlaamse adviescommissie Heraldiek

⁵ In zijn resolutie vraagt het Vlaams Parlement onder meer om '10° prioritair in te zetten op een gedegen onderhoud van het onroerend erfgoed om grotere (renovatie)kosten nadien te kunnen vermijden, daartoe de rol van de Monumentenwacht in het stimuleren van onderhoud bij gebruikers en eigenaars blijvend te waarderen.'

en een Vlaamse Commissie Varend Erfgoed opgericht. De twee bestaande commissies (KCML en Expertencommissie Erfgoed) worden dus herleid tot drie technische commissies: VCOE, VC Heraldiek en VC Varend Erfgoed. Dit is geen vereenvoudiging.

Het ontwerpdecreet geeft geen enkele duiding over de samenstelling van de VCOE. Dit zal in een besluit van de Vlaamse Regering ingevuld worden. De raad vraagt om dit alsnog in het ontwerpdecreet op te nemen; minimaal moet het ontwerpdecreet duiding geven van de nagestreefde doelgroepen.

38. Artikel 3.1.2 stelt dat *'het secretariaat van de VCOE wordt uitgeoefend door het secretariaat van de SARO. De Vlaamse Regering kan de nadere regels daarvoor bepalen'*. De memorie van toelichting (pag. 25) gaat hier niet verder op in en stelt *'het secretariaat van de commissie wordt samen met deze van de strategische adviesraad ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed (SARO) gehuisvest'*. De raad verwijst hieromtrent verder naar zijn bemerking inzake strategische advisering door de SARO (cf. deel II punt j van dit advies).

39. Artikel 3.4.1. De Vlaamse Regering kan een depot erkennen als onroerenderfgoeddepot. De erkenningsvoorwaarden moeten nog verder ingevuld worden door de Vlaamse Regering. De memorie van toelichting stelt verder dat deze voorwaarden zullen worden afgestemd met de toekenningsvoorwaarden voor een kwaliteitslabel aan collectiebeherende verenigingen in het kader van het cultureel-erfgoeddecreet. Artikel 10.1.1 bepaalt dat de Vlaamse Regering subsidies kan voorzien voor erkende erfgoeddepots. De regels hiervoor moeten door de Vlaamse Regering nog verder worden bepaald.

De raad wijst hier op de noodzakelijke afstemming met de regionale erfgoeddepots uit het cultureel erfgoedbeleid waarvan de regierol aan de provincies toegewezen is. Het is niet wenselijk om juridisch twee soorten depots te creëren, temeer daar een aantal depots de diverse collectiesoorten (waaronder archeologische collecties en bouwfragmenten van historische gebouwen) samen bewaren.

40. Artikel 3.5.1. Voor de procedure voor erkenning van een archeoloog is het onduidelijk of archeologen uit de andere twee gewesten en de lidstaten van de Europese Unie een bijkomende erkenning moeten aanvragen, zelfs als ze reeds in het regio of het land van oorsprong erkend zijn. De memorie van toelichting lijkt te suggereren dat dergelijke archeologen ook beschouwd worden als 'archeoloog' in de zin van het ontwerpdecreet, maar het is onduidelijk of ze als 'erkende' archeoloog beschouwd worden. Hetzelfde geldt voor de metaaldetectorristen. De raad vraagt om dit in de memorie van toelichting verder te verduidelijken.

41. Artikel 3.5.2. Dit artikel bepaalt dat het agentschap van rechtswege aangeduid is als een erkend archeoloog. De vraag rijst of dit geen concurrentievervalsing en ongelijkheid met zich mee brengt ten aanzien van de andere erkende archeologen. Het agentschap wordt financieel ondersteund door het Gewest en geniet aldus een concurrentieel voordeel op de markt van het archeologisch vooronderzoek. Tevens is er voor het agentschap als erkende archeoloog een onduidelijkheid inzake de handhaving, de toerekening van gebeurlijke misdrijven of de burgerrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van derden.

42. Onroerenderfgoedvereniging. In de voorbereidende nota's (o.a. conceptnota) kregen de erfgoedverenigingen een volwaardige plaats naast de andere actoren van de Vlaamse erfgoedsector (een eigen afdeling onder hoofdstuk 3). Noch in het ontwerpdecreet noch in de memorie van toelichting is echter hierover iets terug te vinden. Het bestaande statuut van openmonumentvereniging met specifieke erkenningsvoorwaarden wordt evenmin behandeld. Enkel bij de oplijsting van definities wordt de term onroerenderfgoedvereniging opgenomen

(art.2.1.40°) maar er wordt voor de rest niets mee gedaan, wat op zich al duidt op een vergetelheid. Dit is een duidelijke miskenning van de realiteit gezien de vele honderden erfgoedverenigingen die actief onroerend erfgoed beheren. Zoals in de definitie opgelijst, nemen erfgoedverenigingen taken op inzake monitoring, educatie, netwerkvorming, sensibilisatie, voorbeeldprojecten m.b.t. beheer, kennisopbouw, uitwisseling van expertise, restauratie van strategische dossiers en ontsluiting. De raad vraagt bijgevolg om erfgoedverenigingen expliciet op te nemen in het decreet en mogelijkheden te voorzien inzake erkenning en ondersteuning. Het instrument van 'code van goede praktijk' dat voorzien wordt voor archeologie kan ook voor erfgoedverenigingen toegepast worden. Dat moet de kwaliteit van erfgoedprojecten, beheer en ontsluiting verhogen. Een officiële erkenning als onroerenderfgoedvereniging door de Vlaamse overheid op basis van transparante criteria zal hiertoe eveneens een belangrijke stimulans zijn. Met die erkenning kan het beleid tevens extra mogelijkheden creëren in het kader van alternatieve financiering. Officieel erkende erfgoedverenigingen die werken volgens de 'code van goede praktijk' kunnen immers gemakkelijker een meer alternatieve financiering (o.a. giften, leningen, mecenaat) genereren. Dat komt zowel de gemeenschap als de overheid ten goede omdat dan minder op subsidies en premies beroep gedaan moet worden.

Daarnaast stelt de raad vast dat het ontwerpdecreet tot discriminatie leidt tussen erfgoedverenigingen in Vlaanderen. Het cultureel-erfgoeddecreet uit 2008 voorziet in de subsidiëring en erkenning van erfgoedorganisaties en erfgoedprojecten op het vlak van roerend en immaterieel erfgoed. Vanuit het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel moeten alle erfgoedverenigingen (zowel roerend, immaterieel als onroerend) gelijke rechten en gelijke behandeling krijgen. Die discriminatie stelt zich eveneens ten aanzien van verenigingen die actief zijn op het vlak van varend erfgoed. Omdat er geen wijzigingen voorzien zijn aan het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed dreigen zij helemaal uit de boot te vallen. De raad vraagt bijgevolg om erfgoedverenigingen op gelijke voet te behandelen en hiertoe de nodige initiatieven te nemen.

Hoofdstuk 4 - inventarissen

- 43.** Artikel 4.1.1: één inventaris. In de algemene bemerkingen wees de raad reeds op de gemiste kansen inzake een integrale benadering van onroerend erfgoed. Het hoofdstuk 4-inventarissen is hiervan een duidelijk voorbeeld. Terwijl de conceptnota nog uitging van de intentie voor een overkoepelende inventaris voor onroerend erfgoed, wordt dit concept niet meer weerhouden in voorliggend ontwerpdecreet. Het ontwerpdecreet (art. 4.1.1) gaat uit van de vaststelling van minstens volgende vijf inventarissen: landschapsatlas, inventaris archeologische zones, inventaris bouwkundig erfgoed, inventaris houtige beplantingen met erfgoedwaarde en inventaris historische tuinen en parken. Er is op geen enkele manier nog sprake van 1 geïntegreerde inventaris. Het feit dat maximaal beroep zal worden gedaan op gedigitaliseerde geografische informatiesystemen (o.a. overlay verschillende kaartlagen) doet geen afbreuk aan de vraag naar 1 geïntegreerde inventaris.

Dit is duidelijk een gemiste kans voor vereenvoudiging, voor een integrale benadering van erfgoed en voor een vlotte ontsluiting van de inventarissen naar het grote publiek. Bovendien is er geen (één-op-één) relatie tussen de vier typen van onroerend erfgoed (archeologische site, monument, stads- en dorpsgezicht en cultuurhistorisch landschap) en de vijf inventarissen. Er zijn bovendien talrijke overlappingen tussen de verschillende inventarissen. Eén object kan op verschillende inventarissen voorkomen. Ook ten aanzien van inventarissen binnen andere beleidsdomeinen is er onvoldoende afstemming. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoe de inventaris houtige beplantingen met erfgoedwaarde en de inventaris tuinen en parken zich verhouden tot inventarissen in het

kader van het beleidsveld natuur (o.a. biologische waarderingskaart) of het beleidsveld bos (o.a. boskartering). De raad ziet hier aldus nog zeer veel ruimte voor vereenvoudiging en afstemming.

44. Artikel 4.1.1: rechtsgevolgen. Het is zeer onduidelijk wat de rechtsgevolgen zijn van opname in een inventaris. Zo stelt de memorie van toelichting (art 4.1.1): *'Het vaststellen van de inventarissen vormt tevens een eerste beleidsmatige waardeoordeel bij het uittekenen van het onroerend erfgoedbeleid. Opname in een of meerdere vastgestelde inventarissen verleent aan elke van de erfgoedtypes een vorm van vrijwaring voor de toekomst. De rechtsgevolgen die aan de vaststelling van een goed verbonden zijn, verschillen sterk van de juridische bepalingen van beschermde goederen ... Deze rechtsgevolgen zijn niet noodzakelijk belangrijk voor particuliere zakelijke rechthouders.'*
45. Artikel 4.1.2. Het ontwerpdecreet geeft geen invulling aan de criteria voor het opnemen of schrappen van een onroerend erfgoed in een inventaris. Dit wordt gedelegeerd naar de Vlaamse Regering. Er is momenteel dus nog geen enkel zicht op welke criteria zullen gehanteerd worden om een goed op te nemen in één van de inventarissen. Zoals reeds gesteld (deel II punt a van dit advies) vindt de raad dit een te vergaande delegatie naar de Vlaamse Regering. SARO vraagt dat de criteria alsnog opgenomen worden in het ontwerpdecreet.
46. Artikel 4.1.3. De raad heeft er steeds voor gepleit dat er geen rechtsgevolgen gekoppeld kunnen worden aan een inventaris zonder maatschappelijke toets. Hij vindt het aldus positief dat het ontwerpdecreet een openbaar onderzoek verplicht bij vaststelling van een inventaris (art. 4.1.3), gekoppeld aan een advies van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed. Op die manier wordt inspraak verzekerd. De raad heeft niettemin volgende bemerkingen:
- Gemeenten kunnen beslissen om betrokken inwoners op individuele basis aan te schrijven. Dit zal dus niet algemeen gebeuren. De raad vraagt dat de zakelijke rechthouder of eigenaar steeds wordt geraadpleegd bij opname van gebouw of landschap in de inventaris.⁶ Dergelijke opname kan immers aanzienlijke rechtsgevolgen hebben. Een sloop van een gebouw dat is opgenomen op de inventaris van het bouwkundig erfgoed leidt tot correctionele straffen en tot verplichte reconstructie.
 - Artikel 4.1.3 4^{de} alinea 2° bepaalt dat tijdens het openbaar onderzoek bezwaren en opmerkingen over feitelijkheden kunnen worden geformuleerd. Het betreft dus niet een inbreng over de opportuniteit/erfgoedwaarde. SARO verwijst naar zijn bemerking bij de definitie erfgoedwaarden (cf. punt 32 van dit advies). De raad vraagt dat in het ontwerpdecreet de mogelijkheid wordt ingevoerd om bezwaar in te dienen inzake de toepassing van de criteria op basis waarvan de opname is gebeurd.
47. Artikel 4.1.5. Dit artikel bepaalt dat ambtenaren, mits machtiging van de rechtbank, toegang hebben tot de onroerende goederen die opgenomen zijn in de vastgestelde inventaris en dit met het oog op het onderzoek van de erfgoedkenmerken (zie ook art. 6.1.2). De raad vindt dit voor privégebouwen een zeer vergaande maatregel en dringt aan dat dit alsnog wordt afgetoetst met de wet op de privacy. Deze aanpak getuigt niet van veel vertrouwen tussen overheid en zakelijke rechthouders/eigenaars en komt het maatschappelijk draagvlak voor onroerend erfgoed zeker niet ten goede.

⁶ Het ontwerpdecreet voorziet enkel in een informatieplicht van de instrumenterende ambtenaar ten aanzien van nieuwe zakelijke rechthouders (bijvoorbeeld een koper van het onroerend erfgoed). De instrumenterende ambtenaar dient hen in de aankoopakte op de hoogte te brengen.

48. Artikel 4.1.8. De raad vindt deze bepaling positief. Ze verduidelijkt dat de opname van een onroerend goed in een vastgestelde inventaris, geen weigeringsgrond vormt voor eender welke vergunning of machtiging. Dit was tot nu toe verwarrend.
49. Artikel 4.1.9. De raad ondersteunt deze bepaling die voor elke administratieve overheid een 'zorgplicht' vastlegt voor de onroerende goederen die opgenomen zijn in een vastgestelde inventaris. De raad wijst echter op zijn bemerking ten aanzien van de complexiteit en de gebrekkige ontsluiting van de inventarissen. De memorie van toelichting verduidelijkt dat voor de toepassing van het zorgbeginsel het beleidsveld onroerend erfgoed ten behoeve van de betrokken administratieve overheden duidelijke richtlijnen en eventueel ook een standaardformulier zal opmaken. De raad vindt dit noodzakelijk aangezien ze er van uitgaat dat ook de provinciale en gemeentelijke overheden door deze zorgplicht (en motiveringsplicht) gevat zijn.
50. Artikel 4.1.11. Dit artikel heeft belangrijke gevolgen voor de informatieplicht in het kader van vastgoedtransacties. Voor bepaalde onderhandse overeenkomsten (o.a. verkoop, verhuur van meer dan 9 jaar) wordt een bijkomende informatieplicht ingevoerd betreffende de opname van een pand op een inventaris onroerend erfgoed en de daaraan verbonden rechtsgevolgen. Het ontwerpdecreet vermeldt echter enkel de instrumenterende ambtenaar (notaris), terwijl onderhandse overeenkomsten niet steeds door een notaris worden opgemaakt. In de praktijk leidt de loutere verwijzing naar de instrumenterende ambtenaar in wetgeving vaak tot verwarring. De rechtbanken trekken de informatieplicht bij onderhandse overeenkomsten sowieso ook door naar de eigenaar en de vastgoedmakelaar. De raad vraagt om meteen een duidelijke en sluitende omschrijving te hanteren. Hiervoor zou men zich kunnen beroepen op de omschrijving zoals voorzien in art 5.2.6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening: 'iedereen die voor eigen rekening of als tussenpersoon een goed koopt, verhuurt voor meer dan negen jaar, ...'. Op die manier vat men zowel de particulier als de tussenpersoon (notaris of vastgoedmakelaar).
- Dezelfde redenering kan men hanteren voor de informatieplicht voorzien in artikel 6.4.8. m.b.t. beschermde onroerende goederen en de daaraan verbonden rechtsgevolgen.
- In het verlengde hiervan moet dan ook de databank met beschermde goederen (incl. PV's en de daarmee samenhangende info) zoals vermeld in artikel 6.3.1. consulteerbaar zijn, niet louter voor de instrumenterende ambtenaar, doch voor al diegenen die moeten voldoen aan de informatieplicht bij een vastgoedtransactie.

Hoofdstuk 5 - archeologie

51. Artikel 5.5.1: archeologieattest. Het ontwerpdecreet verplicht een archeologieattest in het kader van stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen met uitzondering van enkele gevallen die recht geven op een vrijstelling. Op basis van een grondige analyse werd geopteerd voor een 300m²-drempel in gekende zones, en voor een 3000m²-drempel in ongekend gebied.
- Analoog met de regeling inzake de verplichte uitvoering van een oriënterend bodemonderzoek ingeval van risicogronden, pleit de raad er voor om in het ontwerpdecreet als algemene regel te stellen dat geen archeologieattest vereist is, tenzij in specifiek vermelde gevallen (o.a. archeologische zones). Dit zou tevens leiden tot een vereenvoudiging van de regeling.
- Aanvullend merkt de raad op dat het ontwerpdecreet een uitgebreide motivatie en onderbouwing geeft voor de 300m² en 3000m² oppervlakedrempels. Die motivering ontbreekt evenwel volledig voor de 100m² en 700m² drempels. De oppervlaktecriteria zijn een zeer gevoelig punt, zowel voor de kant van de archeologie als de kant van de verstoorder. Een duidelijke motivatie en

onderbouwing zijn dan ook essentieel om voldoende draagvlak te creëren voor dit decreet. Deze onderbouwing moet gekoppeld worden aan het resultaat van de interdepartementale werkgroep die opgericht zal worden en onderzoek zal doen naar de precieze weerslag van het decreet op de verschillende investeerders.

Bovendien is het zeer onduidelijk waarom het ontwerpdecreet in eerste instantie de oppervlakte van de kadastrale percelen als grens vastlegt en pas in tweede instantie de oppervlakte van de verstoring van de bodem, terwijl dit laatste toch veeleer een maat is voor de verstoring. De raad vraagt te onderzoeken of artikel 5.5.1 1^{ste} en 2^{de} alinea niet verder kan vereenvoudigd worden door enkel de oppervlakte van de verstoring van de bodem als oppervlaktecriterium te nemen.

52. De raad vindt het positief dat de laatste alinea van artikel 5.5.1 de mogelijkheid creëert dat de initiatiefnemers voor vergunningsplichtige werken de keuze wordt gelaten om het archeologieattest ook aan te vragen nadat een definitieve en uitvoerbare vergunning is afgeleverd en dus vóór de uitvoering van de werkzaamheden. Dit zal het proces sterk faciliteren.
53. In dit advies (deel II punt i) wees de raad reeds – inzake het archeologieattest – op de noodzaak van verdere vereenvoudiging. De procedure voor het archeologische vooronderzoek (van archeologienota naar archeologieattest) is complex en omslachtig. Zo kan het agentschap een verplicht archeologisch vooronderzoek weigeren waardoor een vergunningsaanvraag onmogelijk wordt gemaakt. Nadat een archeologieattest verkregen wordt, moet nogmaals een melding gebeuren van de start van de archeologische opgraving. Bovendien hebben de voorziene procedures een negatieve impact op de uitvoeringstermijnen van projecten: 15 dagen waarbinnen het agentschap het vooronderzoek kan weigeren (artikel 5.5.2), 30 dagen om de archeologienota over te maken (art. 5.5.4) en nog eens 30 dagen voor de aflevering van een archeologieattest (art. 5.5.5).
54. De raad vraagt het verplicht respecteren van een redelijke uitvoeringstermijn voor de uitvoerders van het archeologisch onderzoek; en dit in het kader van de schadebeperkingsplicht en zorgvuldigheidsplicht. Dit om te vermijden dat zakelijke rechthouders gedurende langere periodes in de onmogelijkheid gesteld worden om het genot te hebben van hun onroerend goed. Het vooraf bepalen van een concrete termijn zal in veel gevallen onmogelijk zijn gezien de omvang van de werken niet altijd op voorhand kan bepaald worden maar niettemin kan voorzien worden dat de werken enkel mogen gestaakt worden in geval van zaterdagen, zondagen, vakantieperiodes a rato van 20 dagen per jaar en gedurende de dagen dat het onmogelijk is te werken wegens ongunstige weersomstandigheden (naar analogie met de regeling in de bouwsector). Op die manier kan vermeden worden dat de werken onnodig lang aanslepen.
55. Artikel 5.5.5: archeologienota. Het ontwerpdecreet gaat uit van een ‘dubbele’ controle: nl. enerzijds een erkenning van de erkende archeoloog en anderzijds een goedkeuring van de archeologienota door het bevoegd Vlaamse agentschap (dat dan een archeologieattest aflevert waarin de voorgestelde maatregelen al dan niet worden goedgekeurd). De raad vraagt - in het kader van vereenvoudiging - te onderzoeken in hoeverre de voorwaarden inzake erkenning, de code van goede praktijk en de mogelijkheid tot schorsing en intrekking van de erkenning, niet volstaan om de erkende archeoloog voldoende te responsabiliseren. De erkende archeologen worden aldus verplicht hun archeologienota's over te maken aan de bevoegde Vlaamse instantie, maar zonder hieraan een formele goedkeuring of weigering te koppelen.
56. Artikel 5.5.8: archeologierapport. Het ontwerpdecreet bepaalt dat de erkende archeoloog in het kader van archeologische opgravingen, een archeologierapport moet overmaken aan het agentschap. De memorie van toelichting stelt: *‘Na de goedkeuring van dit rapport kan de initiatiefnemer onverminderd zijn stedenbouwkundig vergunde werken uitvoeren.’* Het

ontwerpdecreet bevat echter geen enkele bepaling inzake de goedkeuring van het archeologie-rapport noch van enige beroepsmogelijkheid tegen dergelijke beslissing. Net zoals bij artikel 5.5.5 vraagt de raad om te onderzoeken of dit niet vereenvoudigd kan worden. Ten aanzien van de initiatiefnemers van vergunningsplichtige werkzaamheden en handelingen moet duidelijkheid ontstaan over het tijdstip waarop effectief met deze werken en handelingen kan gestart worden.

57. Discriminatie in het kader van de toelating van archeologisch vooronderzoek en archeologische opgravingen. Het ontwerpdecreet voorziet in een onderscheiden procedure voor toelating van archeologisch vooronderzoek en archeologische opgraving. In het kader van bodemingrepen volstaat een melding van de aanvang van het onderzoek of de opgraving, terwijl in andere gevallen steeds een voorafgaande toelating moet worden aangevraagd. Er wordt niet gemotiveerd waarom een eenvoudige melding van de aanvang van het archeologisch vooronderzoek of de archeologische opgraving niet mogelijk is indien er: (a) geen stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning wordt aangevraagd, of (b) een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning wordt aangevraagd, waarbij er vrijstelling is van het vereiste archeologieattest. Er wordt geen objectieve en redelijke verantwoording gegeven voor deze onderscheiden behandeling.

Hoofdstuk 6 - bescherming en erfgoedlandschappen

58. Artikel 6.1.1. Het ontwerpdecreet voorziet niet in één bescherming als onroerend erfgoed maar in de bescherming van een archeologische site, een monument, een cultuurhistorisch landschap of een stads- en dorpsgezicht. In hoofdstuk 2 wordt een definitie ingevoegd van beschermd archeologische site, beschermd monument, beschermd cultuurhistorisch landschap, beschermd stads- en dorpsgezicht en beschermd goed. De raad vindt dit een gemiste kans voor vereenvoudiging en voor een geïntegreerde benadering van onroerend erfgoed.

Dit artikel voorziet tevens in de bescherming van een overgangszone rond het beschermd goed. Doelstelling is – volgens de memorie van toelichting – het vrijwaren van de omgeving van een beschermd onroerend goed. De raad ondersteunt het concept van overgangzone (art. 2.1 41°, art. 6.1.1, art. 6.1.4). De afstand en perimeter van deze overgangzone is echter niet duidelijk. Visueel ruimtelijke concepten kunnen zeer verschillend zijn per geval en moeten dus zeer zorgvuldig bepaald worden. Bovendien is onduidelijk wat de rechtsgevolgen in overgangszones zullen zijn. De memorie van toelichting stelt *‘details over de grootte, de kenmerken en de voorschriften van overgangszones worden in de beschermingsbesluiten opgenomen’*.

De raad merkt tevens op dat het principe van overgangszone in de conceptnota werd ingevoerd ter vervanging van de bescherming van stads- en dorpsgezichten (die geschrapt zouden worden).⁷ In het ontwerpdecreet wordt de bescherming van stads- en dorpsgezichten behouden en tevens ook het principe van overgangszone. Dit draagt bij tot de onduidelijkheid over wat juist beoogd wordt met de voorziene overgangszones. De raad stelt voor om het concept van overgangszones veeleer mee te nemen bij het ruimtelijk proces en de afbakening van erfgoedlandschappen.

⁷ Conceptnota onroerend erfgoed: pag. 20 ‘De mogelijkheid tot bescherming als stads- en dorpsgezicht wordt ondervangen door het nieuwe instrumentarium (overgangszone). De bescherming van de onmiddellijke omgeving van een beschermd goed kan bij toekomstige beschermingen gegarandeerd worden door een bescherming als overgangszone. Een groepering van onroerende goederen met omgevende bestanddelen die omwille van hun erfgoedwaarden van algemeen belang zijn kunnen via het geïntegreerde beschermingsinstrument als landschap of monument beschermd worden. Om de nieuwe instrumenten maximaal in te zetten, geen overvloed van termen te hebben en de vooropgestelde vereenvoudiging na te streven, wordt het instrument van het beschermde stads- en dorpsgezicht niet meer ingeschreven in het decreet.’

59. Artikel 6.1.2 bepaalt dat ambtenaren voor het onderzoek naar de erfgoedwaarden van archeologische sites, monumenten, cultuurhistorische landschappen en stads- en dorpgezichten die in aanmerking komen voor bescherming, toegang hebben tot particuliere woningen en bedrijfslokalen en dit mits machtiging van de rechtbank. De raad vindt dit (net zoals bij artikel 4.1.5 over inventarisatie) voor privégebouwen een zeer vergaande maatregel en dringt aan dat dit alsnog wordt afgetoetst met de wet op de privacy. Deze aanpak getuigt niet van veel vertrouwen tussen overheid en zakelijke rechthouders/eigenaars en komt het maatschappelijk draagvlak voor onroerend erfgoed zeker niet ten goede.
60. Artikel 6.1.3 stelt dat de Vlaamse Regering bij een voorlopige bescherming het voorafgaand advies kan inwinnen bij Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed en het betrokken gemeentebestuur. De raad pleit er voor om het advies verplicht in te schrijven en dit vermits aan een voorlopige bescherming dadelijk rechtsgevolgen gekoppeld worden (art. 6.1.8).
61. Artikel 6.1.4 bepaalt dat bij het besluit tot voorlopige bescherming onder meer een lijst moet worden toegevoegd van de cultuurgoederen die integrerend deel uitmaken van het beschermde goed. Vanuit het oogpunt van discretie en veiligheid (diefstal) vraagt de raad de openbaarheid van deze lijst sterk in te perken.
62. Artikel 6.1.6. Het ontwerpdecreet voorziet in de individuele betekening van zakelijke rechthouders van de bescherming van een archeologische site, monument of stads- en dorpsgezicht. Zakelijke rechthouders van gronden in te beschermen cultuurhistorische landschappen, worden evenwel niet individueel aangeschreven. Er wordt geen objectieve en redelijke verantwoording gegeven voor deze onderscheiden behandeling.
- Het ontwerpdecreet biedt geen garantie dat de verwittiging gebeurt vóór het openbaar onderzoek en vóór de bekendmaking van het (voorlopig) beschermingsbesluit in het Belgisch Staatsblad. Er dient bijgevolg voorzien te worden dat de individuele betekening moet gebeuren vóór de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad en vóór het openbaar onderzoek.
63. Artikel 6.1.7. Ten aanzien van derden wordt een voorlopige bescherming kenbaar gemaakt via publicatie in het Belgisch Staatsblad. Hierbij heeft deze persoon echter alleen kennis van de voorlopige bescherming, maar niet van de begin- en einddatum van het openbaar onderzoek. Naar analogie met andere beleidsdomeinen, verdient het aanbeveling dit in het ontwerpdecreet te voorzien.
- Dit artikel bepaalt tevens dat bij ontstentenis van een binnen de voorgeschreven termijn geopend openbaar onderzoek de Vlaamse Regering dit onderzoek kan organiseren. Het ontbreken van meer duiding bij deze bepaling zorgt voor rechtsonzekerheid. Binnen welke termijn kan de Vlaamse Regering dit doen? Kan dit in alle gevallen?
64. Artikel 6.1.13. Het besluit tot voorlopige of definitieve bescherming bevat onder meer de beheersdoelstellingen die de optimale verwezenlijking omschrijven van de waarden die aanleiding gegeven hebben tot de bescherming. Het is onduidelijk in hoeverre deze doelstellingen de eigenaar zullen binden. De raad beveelt aan dat de beheersdoelstellingen opgesteld worden door de bevoegde administratie in overleg met de zakelijke rechthouder/eigenaar. Om deze beheersdoelstellingen te verwezenlijken kan een beheersplan worden opgesteld (art. 8.1.1). De Vlaamse Regering zal later nog bepalen voor welk onroerend erfgoed een beheersplan zal moeten opgesteld worden (eventueel onder begeleiding van een beheerscommissie). Artikel 10.1.1 ten slotte creëert de mogelijkheid van beheersovereenkomsten en subsidies.
- SARO vindt dat er geen duidelijke afbakening is tussen de concepten en de coherente rol van de overheid en de betrokken actoren wat betreft erfgoedrichtplannen (eenzijdig opgesteld door de

overheid), actieprogramma's (al dan niet in overleg opgesteld), beheersdoelstellingen (eenzijdig door de overheid opgelegd) bij een bescherming, de opmaak van een beheerplan (met de visie van de beheerder) en dan nog de beheerovereenkomsten (tussen beheerder en overheid).

65. Artikel 6.2.2. De Vlaamse Regering kan in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan een bescherming geheel of gedeeltelijk wijzigen of opheffen als dit vereist is omwille van het algemeen belang. Het betreft één van de nieuwigheden in het kader van een geïntegreerd beleid. Er is voorzien dat de zakelijke rechthouders individueel worden aangeschreven. De raad benadrukt dat het evident is dat er geen wijzigingen kunnen doorgevoerd worden aan de betrokken beschermingsbesluiten indien dit niet is opgenomen en aangekondigd in het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. De raad vraagt om dit in het ontwerpdecreet expliciet op te nemen.
66. Artikel 6.4.4. Handelingen aan beschermde goederen kunnen niet worden aangevat zonder toelating van het agentschap (of de erkende onroerenderfgoedgemeente). Zelfs indien het handelingen betreft waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning vereist is. Het is onduidelijk of 'alle' goederen gelegen in een cultuurhistorisch landschap of dorpsgezicht hieronder vallen. Dit lijkt tegenstrijdig met de beleidsbrief van de minister, waarin men precies een versoepeling beoogde. Het is bovendien een onrealistische eis, aangezien elke kleine handeling hieronder kan vallen, met in begrip van bv het schilderen van voordeuren, of het vervangen van ramen, en dit voor een groot aantal gebouwen binnen het gebied. Ook kleine wijzigingen aan bijgebouwen (die niet noodzakelijk waardevol zijn) zullen dan een toelating moeten krijgen. Het betreft hier een nieuwe machtiging (cf. par. 25). Opnieuw geen goed voorbeeld van administratieve vereenvoudiging.
67. Artikel 6.4.9: dit artikel is bedoeld om te vermijden dat een beschermd goed vervalt en geeft het recht aan de overheid om te onteigenen. De raad stelt vast dat het ontwerpdecreet niets zegt over een aankoopplicht door de overheid (terwijl dit instrument nu voorzien is in het landschapsdecreet).
68. Artikel 6.5.1. De raad vindt het positief dat het ontwerpdecreet voorziet in de aanduiding van een erfgoedlandschap in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Artikel 6.5.2 formuleert een zorgplicht voor de burger. De raad vindt dit positief maar vindt het wel belangrijk dat bij het vaststellen van de erfgoedlandschappen er een duidelijke en gerichte omschrijving wordt gemaakt van wat de belangrijke te behouden erfgoedwaarden zijn. Bovendien merkt de raad op dat het ontwerpdecreet hier wel effectief opteert voor een geïntegreerde benadering van erfgoed (in tegenstelling met de eerdere bepalingen inzake inventaris of bescherming). De raad verwijst verder naar de gevraagde afstemming tussen onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening (deel II punt d van dit advies).
- Dit artikel bepaalt dat erfgoedlandschappen kunnen worden afgebakend op basis van onroerend-erfgoedrichtplannen of op basis van een vastgestelde inventaris. De raad vraagt om dit laatste te schrappen, omdat het proces tot visievorming op die manier zou worden overgeslagen. Zoals artikel 7.1.4 terecht stelt, vormen de onroerenderfgoedrichtplannen de sectorale voorstellen voor ruimtelijke uitvoeringsplannen.
69. Artikel 6.5.3. Dit artikel stelt dat de administratieve overheid geen vergunning mag verlenen of machtiging geven voor een activiteit die een erfgoedlandschap geheel of gedeeltelijk kan vernietigen of die betekenisvolle schade aan de erfgoedwaarden kan veroorzaken. Deze omschrijving is zeer algemeen waardoor heel wat handelingen dreigen te worden verboden. Het is noodzakelijk aan te geven dat het over betekenisvolle wijzigingen moet gaan, en dat kleine

wijzigingen (of een wijziging aan een niet waardevol onderdeel van een onroerend erfgoed cf. paragraaf 26) hier niet onder vallen. Ook tekstueel is het artikel enigszins vreemd. Het laat uitschijnen dat een administratie een vergunning verleent, wat niet het geval is. Daarnaast lijkt dit artikel nog weinig ruimte te laten voor een integrale afweging, iets wat, via het afschaffen van de bindende adviezen, eigenlijk betracht wordt.

Hoofdstuk 7 - onroerenderfgoedrichtplannen

70. Artikel 7.1.1. Met het instrument van onroerenderfgoedrichtplan zal een geïntegreerde visie (en specifieke ontwikkelingsperspectieven) uitgetekend worden voor specifieke gebieden (vb. WO I-gebied in de Westhoek, de Vlaamse Rand of de Antwerpse fortengordel) of thema's (vb. sociale huisvesting, leegstand van onroerend erfgoed). Deze visie kan vervolgens meegenomen worden bij de afweging met andere plannen onder meer bij het ruimtelijk beleid.
71. Artikel 7.1.4 stelt dat de onroerenderfgoedrichtplannen de sectorale voorstellen zijn voor ruimtelijke uitvoeringsplannen. De raad vraagt om hieraan toe te voegen (zoals ook vermeld in de memorie van toelichting) dat de onroerenderfgoedrichtplannen ook de sectorale voorstellen zijn voor ruimtelijke structuurplannen en voor ruimtelijke uitvoeringsplannen op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. De raad verwijst tevens naar het op te maken nieuw beleidsplan ruimte Vlaanderen waarin het belangrijk is dat vanuit onroerend erfgoed een visie ontwikkeld wordt omtrent de gewenste ruimtelijke vertaling van het onroerend erfgoedbeleid. Op die manier kunnen onroerenderfgoedrichtplannen, samen met andere sectorale voorstellen, gelijktijdig en evenwaardig worden afgewogen in ruimtelijke en andere processen.
72. Artikel 7.1.5. Het ontwerpdecreet voorziet dat de Vlaamse Regering samen met een onroerend-erfgoedrichtplan ook een actieprogramma kan goedkeuren en dit nog vooraleer het richtplan (dat een sectorale visie inhoudt) eventueel omgezet is in een erfgoedlandschap (via een RUP en bijhorend openbaar onderzoek). Voor de opmaak van het onroerenderfgoedrichtplan en het actieprogramma is geen betrokkenheid van de eigenaars, de doelgroepen of andere beleidsdomeinen voorzien. Dit is een gemiste kans en zal de verdere verkokering in de hand werken.

Hoofdstuk 8 - beheer van onroerend erfgoed

73. Artikel 8.1.1. Voor elk 'onroerend goed met erfgoedwaarde' kan een beheersplan opgemaakt worden. Het is onduidelijk waarom hier voor het eerst sprake is van de term 'onroerend erfgoed met erfgoedwaarde' en waarom niet de term 'onroerend erfgoed' wordt gebruikt. Het is niet duidelijk of een beheersplan gebonden is aan een onroerend erfgoed in het algemeen of enkel aan een beschermd erfgoed. Er is een tegenstrijdigheid tussen het ontwerpdecreet en de memorie van toelichting (pag. 72 ev.) want erfgoedwaarde is breder dan bescherming volgens definitie art. 2.1.24°.
74. Artikel 8.1.3. SARO heeft in zijn adviezen steeds gepleit voor een geïntegreerd beheersplan. De raad vindt het positief dat het ontwerpdecreet dit concept als dusdanig invoert.

Hoofdstuk 9 - prijzen

75. Dit hoofdstuk is zeer beperkt en bestaat uit één enkel artikel dat stelt dat de Vlaamse Regering prijzen kan toekennen voor de verwezenlijking op het gebied van onroerend erfgoed. Het betreft

aldus een zeer summiere aanzet van een hoofdstuk omtrent publiekswerking, sensibilisering en draagvlakvorming.

Hoofdstuk 10 - financiering onroerendergoedzorg

76. Dit hoofdstuk wordt onderverdeeld in drie afdelingen: premies, subsidies en archeologie. Naast deze onduidelijke structuur merkt de raad bovendien op dat hier nagenoeg geen gegevens zijn opgenomen omtrent de omvang van de subsidies, de modaliteiten.
77. Artikel 10.3.1. Het ontwerpdecreet bepaalt dat de kosten van het archeologisch vooronderzoek en de archeologische opgraving worden gedragen door de zakelijke rechthouder van het onroerend erfgoed. Niettemin stelt de memorie van toelichting dat het ontwerpdecreet de implementatie beoogt van het 'veroorzaker-betaalt' principe uit het Verdrag van La Valletta. De memorie van toelichting merkt terecht op dat de 'initiatiefnemer' de persoon is die de versterking veroorzaakt of aldus 'diegene die de stedenbouwkundige vergunningsplichtige bodemingrepen, zoals bedoeld in artikel 5.5.1, wenst uit te voeren in functie van de realisatie van zijn/haar project'. Het ontwerpdecreet bevat geen definitie van 'initiatiefnemer', hoewel deze term in diverse artikelen wordt gehanteerd. Eigenaardig genoeg duidt het ontwerpdecreet niet de initiatiefnemer aan als veroorzaker van de schade, die moet instaan voor de financiering, maar wel de 'zakelijke rechthouder'. De memorie van toelichting vermeldt nochtans dat dit niet altijd de initiatiefnemer is. Ook de gebruiker (bijvoorbeeld concessiehouder, handelshuurder, exploitant) kan als initiatiefnemer optreden. Er is bijgevolg sprake van een discriminatie in de mate dat de zakelijke rechthouder die niet als initiatiefnemer optreedt toch verplicht wordt in te staan voor de financiering van het archeologisch vooronderzoek en de archeologische opgraving. Voor dergelijk discriminatie bestaat geen objectieve en redelijke verantwoording, mede gelet op het 'veroorzaker-betaalt' principe van het Verdrag van La Valletta.
78. Artikel 10.3.2. Dit artikel bepaalt dat de kosten van onderzoek na een toevalsvondst worden gedragen door het Vlaamse Gewest. De memorie van toelichting geeft hierover geen verdere duiding. Buiten de toevalsvondsten kan een vergoeding eventueel gebeuren via het archeologisch solidariteitsfonds. Het financieel engagement van de Vlaamse overheid inzake toevalsvondsten staat in schril contrast met het gebrek aan engagement inzake financiering van archeologische onderzoeken en opgravingen buiten de sfeer van de toevalsvondsten.
79. Artikel 10.3.4. Het ontwerpdecreet stelt eenvoudig dat de Vlaamse Regering een solidariteitsfonds kan erkennen, waaraan ze een werkingstoelage kan verlenen binnen de beschikbare begrotingskredieten. De uitwerking hiervan wordt integraal overgelaten aan de Vlaamse Regering. Volgens de raad is er bezwaarlijk sprake van een degelijk onderbouwde financieringsvorm die noodzakelijk is om vanuit een flankerend en faciliterend beleid de nodige ondersteuning te bieden aan de personen die decretaal verplicht worden de kosten voor archeologische vooronderzoeken en opgravingen te dragen. De raad vindt dit duidelijk een gemiste kans en dringt er op aan dat de Vlaamse Regering alsnog een financieringsvorm uitwerkt voor de kosten verbonden aan het archeologisch vooronderzoek en de archeologische opgraving. De beslissing van de Vlaamse Regering bepaalt dat er een interdepartementale werkgroep opgericht zal worden om in te schatten wat de gevolgen zijn van het verplicht archeologisch vooronderzoek op de realisatietermijn en de kostprijs van projecten. Deze werkgroep zal ook een robuuste raming moeten maken van de kostprijs voor elk van de relevante actoren. SARO heeft in zijn eerdere adviezen reeds herhaaldelijk gewezen op de noodzaak van een grondige onderbouwing van het archeologisch solidariteitsfonds.

80. Artikel 10.3.4 realiseert een belangrijke discriminatie tussen de ondernemingen die als zakelijke rechthouders verplicht zijn te financieren. Enkel die ondernemingen die bereid zijn toe te treden tot een vzw (die gebaseerd is op het solidariteitsprincipe onder de aangesloten leden) kunnen onrechtstreeks van steun genieten door het Vlaamse Gewest via een betoelaging van die vzw. Ondernemingen die geen lid willen of kunnen worden van de vzw, zullen geen (onrechtstreekse) staatsteun ontvangen. Het is bovendien onduidelijk hoe men eventuele misbruiken van stichtende leden ten aanzien van concurrenten zal voorkomen. Het is niet ondenkbaar dat stichtende leden van de vzw de latere toetreding van hun concurrenten belemmeren of aan bijkomende toetredingseisen zullen onderwerpen. Aangezien de betoelaging kan gekwalificeerd worden als staatssteun aan ondernemingen, zal voorafgaand overleg met de Europese Commissie noodzakelijk zijn, ten einde te vermijden dat één en ander wordt vastgesteld in strijd met de Europese staatssteunregels.
81. In de memorie van toelichting worden koppelsubsidies afgeschaft, doch er wordt niet vermeld dat het aandeel van de provincie en van de gemeente door het Vlaamse Gewest wordt overgenomen. Het zal pas in de uitvoeringsbesluiten blijken of de Vlaamse Regering de restauratiepremie op 40 % handhaaft.

Hoofdstuk 11 - handhaving

82. De raad vindt het positief dat het ontwerpdecreet werk maakt van handhaving. Het betreft evenwel een onwaarschijnlijke mix van alle mogelijke maatregelen, geput uit de wetgeving inzake ruimtelijke ordening, de milieuwetgeving en het huidige monumentendecreet. Het ontwerpdecreet voorziet in correctionele straffen, administratieve geldboetes, herstellvorderingen, dwangsommen, bestuursdwang voor personen die in overtreding zijn met geldende voorschriften inzake onroerende goederen met erfgoedwaarde. Het resultaat is een onwerkzaam geheel dat indien men het effectief wenst uit te voeren, een vertienvoudiging van het personeel van het Agentschap Inspectie behoeft. De raad merkt op dat in het Vlaams handhavingsplan Inspectie RWO onroerend erfgoed momenteel niet is opgenomen. Dit luik is bovendien niet verstaanbaar voor de burger. Dit is zeker geen stap vooruit.
83. De raad gaat niet verder in op de diverse bepalingen inzake handhaving. Ze geeft één voorbeeld dat illustratief is voor voorgaande bemerking. Artikel 5.6.1 bepaalt dat iedereen die, op een ander moment dan bij het uitvoeren van een archeologisch vooronderzoek of een archeologische opgraving, een roerend of onroerend goed vindt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat het archeologische erfgoedwaarde heeft, verplicht is daarvan binnen drie dagen aangifte te doen bij het agentschap. Het betreft hier de zogenaamde toevalsvondst. Niet naleving van deze verplichting betekent een misdrijf (art. 11.1.2) en wordt bestraft met een gevangenisstraf en/of een geldboete. De raad stelt dat dit toch een zeer vergaande implicatie is, zeker gezien de grote onduidelijkheid bij de beoordeling of een vondst effectief een archeologische erfgoedwaarde heeft.
84. Gemeenten hebben nu geen specifieke rol in het handhaven van overtredingen op het vlak van erfgoed. In het voorstel krijgen gemeenten deze bevoegdheid wel, vergelijkbaar met de wijze waarop dit is geformuleerd in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. De raad stelt vast dat de gemeenten dit echter geen goede keuze vinden. In tegenstelling tot de ruimtelijke ordening is het onroerend erfgoed en met name dan de vaststelling van de lijsten een Vlaamse bevoegdheid. De handhaving moet Vlaanderen dan ook zelf kunnen afdwingen.
- Gemeenten hebben hier slechts in de marge een rol in te spelen. Namelijk op het vlak van preventie kunnen de gemeenten als eerstelijns overheid de Vlaamse regelgeving toelichten en

verduidelijken. Als een overtreding op het vlak van onroerend erfgoed tevens een stedenbouwkundige overtreding is en het handhaven daarvan behoort tot de gemeentelijke prioriteiten, treedt de gemeente op vanuit stedenbouwkundig oogpunt.

Hoofdstuk 12 - wijzigingsbepalingen

85. Artikel 12.1.3. De uitzondering voor leegstandheffing wordt afgeschaft. Dit is gevaarlijk want niet elk erfgoed kan zomaar hergebruikt worden.
86. Artikel 12.3.3. Discriminatie in het kader van de omzetting van beschermingsbesluiten. Het ontwerpdecreet voorziet dat bestaande beschermingsbesluiten kunnen omgezet worden naar een ander beschermingsstatuut, waarbij de rechtsgevolgen van het gewijzigde statuut van toepassing zijn. Dergelijke omzetting gebeurt evenwel zonder toepassing van de voorziene procedure voor wijziging van beschermingsbesluiten. Zakelijke rechthouders van beschermde onroerende goederen die onderworpen worden aan een omzettingsregeling met een wijziging van de beschermingsregels tot gevolg, worden dus ongelijk behandeld ten aanzien van de zakelijke rechthouders van beschermde onroerende goederen die onderworpen worden aan een wijziging van bescherming zonder omzetting. Voor deze onderscheiden behandeling wordt geen objectieve en aanvaardbare motivatie opgegeven.
87. Artikel 12.3.10. De raad vindt het positief dat dit artikel bepaalt dat de definitief aangeduide ankerplaatsen (o.b.v. het landschapsdecreet) worden beschouwd als de vaststelling van de landschapsatlas. De raad ondersteunt echter niet de verdere bepaling van dit artikel dat stelt dat de definitief aangeduide ankerplaatsen ook zullen beschouwd worden als onroerenderfgoedrichtplan. De nadruk van een richtplan zal immers liggen op visievorming en specifieke ontwikkelingsperspectieven. De raad meent dat een ankerplaats - dat vooral gericht is op het verlenen van een beschrijving van de bestaande OE-waarden - onmogelijk kan beschouwd worden als een onroerenderfgoedrichtplan. De informatie van de ankerplaatsen moet meegenomen worden bij de inventarissen.
88. Artikel 12.4.2. Het ontwerpdecreet zal in werking treden op een door de Vlaamse Regering nader te bepalen datum. Enige uitzondering betreft het hoofdstuk 5-archeologie, waarvan de datum van inwerkingtreding zal vastgelegd worden in het besluit houdende de aanduiding van erkende archeologen. De raad pleit er voor om hoofdstuk 5-archeologie pas in werking te laten treden indien alle relevante besluiten voor dit hoofdstuk zijn vastgesteld (o.a. inventaris archeologische zones) en de regeling inzake het archeologisch solidariteitsfonds operationeel is en het fonds over voldoende overheidstoelagen kan beschikken voor een efficiënte opstart.