

ADVIES
VAN 13 SEPTEMBER 2017
OVER DE CONCEPTNOTA
‘AANPASSING ONROEREND ERFGOEDDECREET
NAAR AANLEIDING VAN DE EX-POST EVALUATIE’

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	2
III.	ACTOREN	3
IV.	INVENTARISSEN	4
V.	ARCHEOLOGIE	5
	V.1 VERMINDERING VAN AANTAL ARCHEOLOGIENOTA'S	5
	V.2 VERSNELLING PROCEDURE	7
	V.3 FINANCIËLE ONDERSTEUNING	7
VI.	BESCHERMINGEN EN ONROERENDERFGOEDRICHTPLANNEN	8
VII.	BEHEER EN FINANCIERING	10

I. SITUERING

1. SARO ontving op 17 juli 2017 een adviesvraag van Vlaams minister Geert Bourgeois over de conceptnota 'aanpassing Onroerenderfgoeddecreet naar aanleiding van de ex-post evaluatie'. De adviesvraag gaat uit van een adviestermin van dertig dagen. Met voorliggend advies, goedgekeurd door de raad op 13 september 2017 komt de raad zo snel mogelijk tegemoet aan de vooropgestelde adviestermin.

Het agentschap Onroerend Erfgoed voerde op vraag van minister Geert Bourgeois een eerste evaluatie door van de nieuwe regelgeving.¹ De doelstelling inzake evaluatie van de nieuwe regelgeving is opgenomen in de beleidsnota onroerend erfgoed 2014-2019: *'Al van bij de start monitoren we de effecten van de vernieuwde regelgeving op het terrein. Halverwege 2017 laat ik al de eerste resultaten van het Onroerenderfgoeddecreet evalueren'*.²

2. Op 22 maart 2017 formuleerde SARO proactief een aantal aandachtspunten bij de voorziene evaluatie van het Onroerenderfgoeddecreet.³ De raad vroeg daarbij uit te gaan van een duidelijke evaluatiemethodiek met een focus op de gekende fundamentele knelpunten inzake het onroerenderfgoedbeleid.
3. Op 14 juli 2017 nam de Vlaamse Regering kennis van de conceptnota en het evaluatierapport. Het voorwerp van voorliggende adviesvraag is niet het evaluatierapport, maar wel de conceptnota waarin een aantal aanpassingen aan de onroerenderfgoedregelgeving worden voorgesteld als gevolg van de evaluatie. De conceptnota volgt hierbij de structuur van de hoofdstukken in het Onroerenderfgoeddecreet.

¹ Op 1 januari 2015 traden het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed en het besluit van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet in werking – met uitzondering van de uitvoeringsbepalingen (hoofdstuk 5) inzake archeologie.

² Beleidsnota onroerend erfgoed 2014-2019, p. 20.

³ SARO 2017|04. Advies van 22 maart 2017 over de evaluatie onroerend erfgoed.

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. De raad vindt het positief dat - voorafgaand aan de wijziging van het Onroerenderfgoeddecreet - de grote lijnen van de geplande wijzigingen voor advies worden voorgelegd aan de SARO.
5. De raad merkt evenwel op dat de mate waarin de geplande wijzigingen in de conceptnota concreet worden geformuleerd sterk varieert. Een aantal voorstellen moet nog verder worden vertaald in concrete aanpassingen aan de regelgeving, terwijl andere voorstellen reeds in detail uitgewerkt zijn. Daardoor is het moeilijk om een totaalbeeld te krijgen van de voorgestelde aanpassingen en hun concrete gevolgen. Tevens formuleert de conceptnota diverse initiatieven die het agentschap zal nemen om tegemoet te komen aan haar begeleidende, sensibiliserende en kaderstellende rol.
6. Aanvullend wijst de raad op de beperkte relatie tussen de aanbevelingen in het evaluatierapport en de concrete voorstellen in de conceptnota. De voorstellen in de conceptnota worden niet gerelateerd aan het evaluatierapport, waardoor de inhoudelijke onderbouwing en motivering van de diverse voorstellen tot wijziging onduidelijk is.

Een heel aantal knelpunten of kansen uit het evaluatierapport komt bovendien niet aan bod in de conceptnota of leidt tot andere conclusies (o.m. inzake bekrachtiging archeologienota's). Omgekeerd bevat de conceptnota voorstellen tot wijziging die niet, of niet als dusdanig, aan bod komen in het evaluatierapport (o.m. aanpassing premiepercentages).

Voorliggende conceptnota biedt aldus geen oplossing noch perspectief op een oplossing voor een aantal fundamentele knelpunten die in het evaluatierapport worden behandeld en waarop SARO voorafgaand aan de evaluatie ook heeft gewezen. De conceptnota stelt onder meer wijziging voor aan het premiestelsel, los van de analyse van het beschermingsbeleid⁴ en de samenhang met andere financieringsmechanismen. Ook de knelpunten inzake taakverdeling en inventarisatie komen in de conceptnota niet aan bod.

7. Volledigheidshalve merkt SARO op dat sinds de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet in januari 2015 reeds diverse wijzigingen zijn doorgevoerd aan het Onroerenderfgoeddecreet en het Onroerenderfgoedbesluit. Het kerntakenplan legde nieuwe accenten inzake de rol van de Vlaamse overheid en de gemeenten. Daarnaast werden diverse initiatieven genomen met betrekking tot het financieringsmechanismen voor beschermd onroerend erfgoed (fiscale stimulansen, afschaffing btw bij berekening erfgoedpremies) en werden tal van maatregelen genomen inzake archeologie.

Een aantal van de punten die SARO onder de aandacht bracht inzake archeologie, zijn meegenomen in een voorstel van decreet houdende wijziging van het Onroerenderfgoeddecreet betreffende het archeologisch onderzoek bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem.⁵

De conceptnota maakt geen melding van het feit dat in de toekomst nog andere wijzigingen aan het Onroerenderfgoeddecreet gepland zijn, waardoor een coherent totaalbeeld ontbreekt.

8. Voorliggend advies focust op de voorstellen tot wijziging van de onroerenderfgoedregelgeving die zijn opgenomen in de conceptnota. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de voorgestelde wijzigingen aan de onroerenderfgoedregelgeving voor wat betreft actoren, inventarissen, archeologie, beschermingen, beheer en financiering.

⁴ De raad verwijst naar de nota aan de Vlaamse Regering van 11 februari 2016 over een nieuw premiestelsel inzake onroerend erfgoed: <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2015-2016/g645-1.pdf>.

⁵ Het voorstel van decreet is op 5 juli 2017 aangenomen door de plenaire vergadering: <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1284890>. Zie ook het voorstel van resolutie betreffende de financiering van de archeologische erfgoedzorg: <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1284287>.

SARO gaat er van uit dat de raad opnieuw om advies zal worden gevraagd naar aanleiding van de goedkeuring van het voorontwerp van wijzigingsdecreet door de Vlaamse Regering; dus wanneer alle wijzigingen aan het Onroerenderfgoeddecreet volledig zijn gekend.

III. ACTOREN

9. SARO ondersteunt het voorstel van de conceptnota tot differentiatie van de erkenning voor archeologen met twee types. Een erkenning type 1 is bedoeld voor archeologen die aan de huidige erkenningsvoorwaarden moeten voldoen, zij het met soepelere opvolgingsvoorwaarden. De archeologen type 2 mogen enkel vooronderzoek zonder ingreep in de bodem uitvoeren en moeten op het ogenblik van de erkenningsaanvraag enkel beschikken over een diploma als archeoloog en de Code van Goede Praktijk voor Archeologie en Metaaldetectie onderschrijven.

Het is voor de raad onduidelijk in welke mate het voorstel tot differentiatie een antwoord biedt op de volledige problematiek. De raad stelt vast dat het voorstel in de conceptnota om twee types erkenningen in te voeren voor archeologen in grote lijnen aansluit bij de bevindingen in het evaluatierapport.⁶ Het voorstel uit het evaluatierapport om een minimum aan ervaring voorop te stellen wordt evenwel niet weerhouden in de conceptnota.⁷ De raad vraagt tevens te verduidelijken of archeologen type 1 die hun erkenning verliezen (bv. omwille van het niet voldoen aan de opgravingsvereisten) automatisch kunnen terugvallen op een erkenning type 2.

10. De conceptnota stelt verder: *'Het invoeren van een gedifferentieerde erkenning heeft mede als gevolg dat de van rechtswege erkenning als natuurlijk persoon voor (inter)gemeentelijke archeologen overbodig wordt'*. De gemeentelijke archeologen die al een erkenning van rechtswege hebben verkregen *'behouden'*, aldus de conceptnota, *'hun erkenning als type 2'*.

De raad stelt vast dat voorgaande regeling onduidelijk is en benadrukt dat dit niet mag leiden tot een 'degradatie' van de huidige van rechtswege erkende archeologen in dienst van een gemeente of intergemeentelijk samenwerkingsverband van type 1 tot type 2. Zij zouden immers enkel nog vooronderzoek zonder ingreep in de bodem kunnen uitvoeren. Het is de raad onduidelijk waarom deze keuze wordt gemaakt. De raad vraagt dat deze archeologen ook in de toekomst alle archeologische werkzaamheden mogen uitvoeren.

11. De conceptnota stelt voor het erkenningssysteem voor intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten (IOED) fusievriendelijker en flexibeler te maken. Het huidige erkenningssysteem voor IOED zou te weinig flexibel zijn en onvoldoende toelaten om wijzigen in de samenstelling - zoals de instap of uitstap van een gemeente in een IOED of een fusie tussen gemeenten - op te vangen.

De raad stelt vast dat de regelgeving geen procedure voorziet voor de wijziging van de samenstelling van een IOED.⁸ De raad erkent aldus de problematiek, maar wijst er tegelijkertijd op dat meer flexibiliteit niet ten koste mag gaan van de coherentie en kwaliteit in het onroerenderfgoedbeleid. De erkenningsvoorwaarden voor IOED gaan onder meer uit van een

⁶ Evaluatierapport, p. 56.

⁷ Evaluatierapport, p. 56: *'Deze erkende archeologen type 2 dienen op het ogenblik van de aanvraag ook over een jaar opgravingservaring te beschikken, maar de voorwaarde dat deze moet verworven zijn in de afgelopen vijf jaar komt te vervallen. Daarenboven moeten deze erkende archeologen type 2 na de erkenning geen opgravingservaring blijven opbouwen.'*

⁸ Zie artikel 3.3.8 van het Onroerenderfgoedbesluit: *'Een erkenning als intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst is voor onbepaalde duur en geldt zolang aan de voorwaarden, vermeld in artikel 3.3.1, de erkenningsvoorwaarden, vermeld in artikel 3.3.2 en aan de voorwaarden in het kader van de opvolging, vermeld in artikel 3.3.9 voldaan wordt.'*

gemeenschappelijk erfgoedpakket en veronderstellen voldoende expertise.⁹ De uitstap van een gemeente uit een IOED betekent dat deze gemeente de engagementen die zijn opgenomen in het onroerenderfgoedbeleidsplan niet langer zal opnemen. De uitstap van een gemeente kan aldus de werking en de continuïteit van een IOED hypothekeren. Omgekeerd moet in geval van fusie eveneens een kwalitatieve integratie binnen het beleid van de IOED plaatsvinden.

Tevens wijst de raad op de financiële implicaties wanneer een gemeente of meerdere gemeenten uit een IOED stappen. Naast een basissubsidie van 85.000 euro kan een IOED aanspraak maken op een bijkomende subsidie die wordt berekend op basis van kwantitatieve criteria zoals het aantal inwoners, de oppervlakte van het werkingsgebied en desgevallend de oppervlakte en hoeveelheid van het beschermd en geïnventariseerd onroerend erfgoed dat zich op het grondgebied van een onroerenderfgoedgemeente bevindt.

De raad vraagt tot slot de nodige overgangsmaatregelen te voorzien voor de bestaande IOED.

IV. INVENTARISSEN

12. Met betrekking tot het hoofdstuk 'inventarissen' van het Onroerenderfgoeddecreet, stelt de conceptnota slechts twee beperkte wijzigingen voor:

1° Voor het verwijderen van een onroerend goed uit een vastgestelde inventaris zal geen openbaar onderzoek moeten worden georganiseerd indien het goed volledig gesloopt of verdwenen is.

2° De informatieplicht bij overdracht zal ook gelden wanneer het opstal- en erfpachtrecht effectief gevestigd wordt.

De raad ondersteunt beide voorstellen tot wijziging.

13. De raad stelt vast dat de conceptnota nog een heel aantal vragen onbeantwoord laat met betrekking tot de rol van de inventarissen in het onroerenderfgoedbeleid.¹⁰

Het is voor de raad onder meer nog steeds onduidelijk welke rol Vlaanderen wil vervullen inzake de inventarissen op Vlaams niveau. De conceptnota stelt hieromtrent: *'Het agentschap blijft verder de inventaris van het onroerend erfgoed digitaal ontsluiten en up-to-date houden, als bron van kennis voor lokale besturen en voor de burger. Lokale besturen die zelf een inventarisatieproject willen opzetten, kunnen bij het agentschap terecht voor begeleiding en ondersteuning.'* In het evaluatierapport wordt daarentegen verwezen naar de consequenties van het kerntakenplan en de diverse rechtsgevolgen van de inventarissen. Het rapport stelt daarbij het vaststellen van de inventarissen in vraag: *'Het is aangewezen om op termijn na te gaan wat het effect hiervan is op deze inventarissen en te herbekijken of het vaststellingsinstrument na het schrappen van dit rechtsgevolg nog wel een effectief instrument is om het onroerend erfgoed te vrijwaren.'*¹¹

Tevens blijft het voor de raad onduidelijk wat het juridische 'statuut' zal zijn van de

⁹ Voor de erkenningsvoorwaarden van IOED, zie artikel 3.3.2 van het Onroerenderfgoedbesluit

¹⁰ SARO 2016|02. Advies van 27 januari 2016 over de wijzigingen aan het Onroerenderfgoeddecreet: *"De raad merkt wel op dat de nota aan de Vlaamse Regering (bij voorliggend ontwerpdecreet) stelt: 'Ook inzake geografische inventarisatie van individuele erfgoeditems trekt het agentschap Onroerend Erfgoed zich terug. Gemeenten staan voortaan zelf in voor het inventariseren van onroerend erfgoed binnen de eigen gemeentegrenzen in functie van hun eigen beleid. De rechtsgevolgen voor een door de minister vastgestelde inventaris zijn daarop niet van toepassing.' Ook de beleidsbrief onroerend erfgoed 2016 kondigde aan dat sommige inventaristaken van lokaal belang zijn en dus niet meer door het Vlaams bestuursniveau moeten worden uitgeoefend."*

¹¹ Evaluatierapport, p. 45.

gemeentelijke inventarissen en hoe deze zich zullen verhouden tot de inventarissen van de Vlaamse overheid.

V. ARCHEOLOGIE

14. De raad stelt vast dat archeologie naar verhouding ruime aandacht krijgt in de conceptnota. Naast de maatregelen opgenomen in het voorstel van decreet van 5 juli 2017, formuleert de conceptnota zeven bijkomende wijzigingsvoorstellen inzake archeologie. De voorstellen kunnen ingedeeld worden volgens voorstellen die zijn gericht op 1° het verminderen van het aantal archeologienota's, 2° het versnellen van de procedures in het archeologietraject en 3° de financiële ondersteuning inzake archeologie.

V.1 VERMINDERING VAN AANTAL ARCHEOLOGIENOTA'S

15. De raad vindt het positief dat de conceptnota uitgaat van een verhoging van het oppervlaktecriterium voor een aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning, omgevingsvergunning of verkavelingsvergunning buiten archeologische zones van 3000 m² naar 5000 m².

De conceptnota geeft aan dat 88% van het in 2016 uitgevoerde archeologisch onderzoek projecten betreft gelegen buiten archeologische zones. De voorgestelde maatregel kan in dit segment een vermindering van het aantal archeologienota's betekenen van 20%. De raad vindt het positief dat met de verhoging van het oppervlaktecriterium, de focus wordt gelegd op de grotere archeologische gehelen buiten de archeologische zones, waar de meeste kenniswinst te verwachten is.

De raad wijst er evenwel op dat de verhoging van de oppervlaktecriteria in samenhang moet worden bekeken met de drempelwaarden voor de oppervlakte van de bodemingreep en het geheel aan vrijstellingen. De raad verwijst in dit verband naar het evaluatierapport: *'Het verhoudingsgewijs verhogen van de drempelwaarden voor de oppervlakte van de bodemingreep [...] kan bijkomend overwogen worden. Een aanvullende analyse van de beschikbare gegevens voor 2016 kan onderbouwing bieden voor een evenwichtig voorstel. De implementatie- en interpretatieproblemen van de vrijstelling voor natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen in artikel 5.4.1, derde lid, 3° Onroerenderfgoeddecreet dienen hierbij ook in rekening te worden gebracht.'*¹²

16. Terwijl in de oude regelgeving het advies van de erfgoedconsulent ten laste was van de belastingbetaler dient de initiatiefnemer zich nu te beroepen op een erkende archeoloog. Daarbij komt dat met de huidige regelgeving het aantal dossiers dat onderhevig is aan een archeologisch onderzoek sterk is toegenomen en de motivatie veel uitgebreider moet gebeuren omwille van de code goede praktijk. Dit alles zorgt voor een grote bijkomende financiële impact voor de opdrachtgever. Om draagvlak te behouden voor dit beleid is het essentieel dat de vele archeologienota's en archeologierapporten worden gesynthetiseerd en dat de kenniswinst wordt ontsloten. Het agentschap Onroerend Erfgoed moet hier prioritair werk van maken. Dit voortschrijdend inzicht moet immers op termijn kunnen leiden tot een afname in het archeologisch onderzoek (via doorwerking in de GGA- kaarten). Bovendien is een bijgewerkte onderzoeksbalans essentieel om de nodige prioriteiten te kunnen stellen en keuzes te maken.¹³

¹² Evaluatierapport, p. 65.

¹³ In het kerntakenplan van het agentschap Onroerend Erfgoed is het beheer en de actualisatie van de onderzoeksbalans opgenomen als een taak die vatbaar is voor afbouw.

17. Naast de verhoging van het oppervlaktecriterium buiten archeologische zones, kondigt de conceptnota aan dat geen onderscheid meer zal worden gemaakt tussen privé en openbaar bij het bepalen of al dan niet een archeologienota moet worden opgemaakt.

Afhankelijk van de invulling en de doorwerking in regelgeving is dit een maatregel die kan leiden tot meer of minder archeologisch onderzoek.¹⁴ Belangrijk is dat deze maatregel zal resulteren in globaal minder archeologienota's buiten de archeologische zones. Een heel aantal publieke ontwikkelaars (o.a. streekontwikkelingsintercommunes, autonome gemeentebedrijven, provinciale ontwikkelingsmaatschappijen) wordt vandaag immers gevat door een verplicht op te maken archeologienota, daar waar natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen vrijgesteld zijn.¹⁵

18. De raad merkte eerder op dat heel wat projecten met minimale bodembelasting vandaag nodeloos worden geconfronteerd met een verplicht op te maken archeologienota omwille van een ruime interpretatie van 'ingreep in de bodem'.¹⁶ De raad gaf in eerdere adviezen aan dat de Code van Goede Praktijk een leidraad biedt, maar een ruime interpretatie toelaat. SARO was daarom vragende partij voor een realistischere en nauwkeurigere definitie van 'ingreep in de bodem'.

Het evaluatierapport erkent dat de te ruime interpretatie van het begrip 'ingreep in de bodem' als problematisch wordt ervaren door tal van betrokkenen. Niettemin pleit het evaluatierapport voor het behoud van de ruime definitie: *'Alle in de definitie van 'bodemingreep' aangehaalde handelingen kunnen een negatieve impact hebben op eventueel aanwezig archeologisch erfgoed. Het is dan ook van belang om 'ingreep in de bodem' nog steeds in haar ruime betekenis te vatten. De graad van aantasting is namelijk zeer plaats- en site-specifiek en dient dus deel uit te maken van de afweging door de erkend archeoloog.'*¹⁷

De raad stelt vast dat de conceptnota aankondigt dat de verschillende bepalingen in de regelgeving met betrekking tot 'ingreep in de bodem', 'oppervlakte van de ingreep in de bodem' en 'te onderzoeken zone' enkel zullen worden gescreend in functie van duidelijkheid en indien nodig duidelijker omschreven. SARO dringt erop aan dat naast een eenduidige communicatie ook een inhoudelijke evaluatie gebeurt. Het evaluatierapport geeft aan dat er veelvuldig kritiek is gekomen op de te ruime definitie die vooral ingegeven is vanuit een maximalisering van het voorzorgsbeginsel. Het is belangrijk dat er een aanvaardbaar evenwicht wordt gevonden tussen de invulling van het voorzorgsbeginsel en de middelen die vandaag gaan naar archeologisch onderzoek zonder enige kenniswinst.

19. De conceptnota stelt voor om de gemeentebesturen van erkende onroerenderfgoedgemeenten de mogelijkheid te bieden een gemotiveerde vrijstelling voor de opmaak van een archeologienota te verlenen aan de aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning of omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen.

De raad ondersteunt dit voorstel niet. De afweging of al dan niet verplicht een archeologienota moet worden opgemaakt, gaat momenteel uit van kwantitatieve oppervlaktecriteria (oppervlakte van de percelen en ingreep in de bodem). Het is niet wenselijk om dit uit te breiden met een kwalitatieve beoordeling. Het is bovendien onduidelijk welke 'motieven' gegrond zijn en kunnen worden ingeroepen om bijkomend een vrijstelling te verlenen. Dit kan aanleiding geven

¹⁴ De raad gaat er – gezien de opbouw van de conceptnota – van uit dat het voorstel gericht is op de uitbreiding van de vrijstelling naar publieke actoren en niet op de opheffing van de vrijstelling voor natuurlijke personen en privaatrechterlijke personen in artikel 5.4.1.

¹⁵ SARO 2015|22. Advies van 26 augustus 2015 over het gewijzigd Onroerenderfgoedbesluit.

¹⁶ SARO 2017|04. Advies van 22 maart 2017 over de evaluatie onroerend erfgoed.

¹⁷ Evaluatierapport, p. 65.

tot lokale interpretatieverschillen en/of willekeur. De noodzaak van een dergelijke gemotiveerde vrijstelling wordt bovendien niet aangetoond in de conceptnota, noch in het evaluatierapport.

V.2 VERSNELLING PROCEDURE

20. De conceptnota stelt voor de meldingsplicht van het archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem te schrappen en te vervangen door een toelatingsplicht.

De raad ondersteunt deze maatregel en erkent dat ze een effectieve tijdswinst kan betekenen. Na het verkrijgen van een toelating van het agentschap of een onroerenderfgoedgemeente zal met het vooronderzoek gestart kunnen worden. De verplichting om vijftien dagen te wachten nadat het agentschap of de onroerenderfgoedgemeente de melding heeft ontvangen vervalt hiermee.

21. De conceptnota stelt voor de bekrachtiging van archeologienota's te vervangen door een meldingsplicht. De meldingsprocedure zou zich inspireren op de procedure voor stedenbouwkundige meldingen zoals opgenomen in de VCRO en zal maximaal 15 dagen in beslag nemen. Indien het agentschap of de onroerenderfgoedgemeente deze termijn overschrijdt, is er sprake van een stilzwijgende akteneming. Indien er geen akte wordt genomen, mag aan de melding geen verder gevolg worden gegeven. Tevens stelt de conceptnota dat de taak van het agentschap Onroerend Erfgoed zal verschuiven naar begeleiding in het opmaakproces van archeologienota's en nota's, controle en toezicht op het terrein en opvolging van de erkenning van archeologen. Deze gewijzigde taak moet resulteren in meer betrokkenheid van het agentschap in de procedure tot opmaak van archeologienota's en tijdswinst. De conceptnota benadrukt hierbij de verantwoordelijkheid die rust bij de erkende archeologen.¹⁸

De raad vindt het positief dat de bekrachtiging wordt vervangen door een meldingsplicht maar vraagt om resoluut te kiezen voor een volwaardige meldingsprocedure voor archeologienota's.¹⁹ Zo vraagt de raad om in de meldingsprocedure de voorziene inhoudelijke beoordeling door het agentschap Onroerend Erfgoed te schrappen. De conceptnota stelt hieromtrent: *"Het agentschap of de erkende onroerenderfgoedgemeente gaat na of de gemelde archeologienota of nota overeenkomstig de Code van Goede Praktijk voor Archeologie en Metaaldetectie is."* Door het schrappen van deze inhoudelijke beoordeling sluit de procedure bovendien effectief aan bij de meldingsprocedure uit de VCRO, terwijl de invulling nu eigenlijk een 'verdoken' goedkeuringsprocedure is.

De conceptnota wijst terecht op de nood aan een meer proactieve rol voor het agentschap Onroerend Erfgoed in het archeologietraject. SARO benadrukt nogmaals het belang van meer vooroverleg om tot efficiëntiewinst en tijdswinst te komen.²⁰

V.3 FINANCIËLE ONDERSTEUNING

22. De conceptnota stelt twee wijzigingen voor inzake de uitbreiding van de financiële ondersteuning

¹⁸ Conceptnota, p. 9: *'Bij archeologienota's en nota's die tekortkomingen vertonen, zal dan ook steeds worden nagegaan of geremedieerd moet worden en zo ja, of dit gebeurt in het kader van de opvolging van de erkenning of door geen akteneming van de melding. Omwille van de verantwoordelijkheid die het Onroerenderfgoeddecreet bij de erkende archeoloog legt, zal bij remediëring een zo minimaal mogelijke negatieve impact voor de initiatiefnemer het uitgangspunt zijn.'*

¹⁹ SARO 2017|04. Advies van 22 maart 2017 over de evaluatie onroerend erfgoed. In het voorstel van resolutie betreffende de financiering van de archeologische erfgoedzorg van 12 mei 2017 werd eveneens gevraagd te onderzoeken of een archeologienota nog voor bekrachtiging aan het agentschap voorgelegd moet worden.

²⁰ SARO 2017|04. Advies van 22 maart 2017 over de evaluatie onroerend erfgoed.

van het archeologisch onderzoek. Voor wat betreft de onderlinge samenhang van de diverse financiële maatregelen die in de conceptnota worden voorgesteld, verwijst de raad naar deel VII van dit advies.

23. De conceptnota voorziet in de invoering van een premie voor archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem. De voorwaarden voor het krijgen van een premie moeten nog nader worden onderzocht.

De raad vindt het positief dat voor deze categorie van vooronderzoeken een premie wordt vooropgesteld. De raad meent evenwel dat de premie toegankelijk moet zijn voor iedereen die verplicht is een archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem uit te voeren. De raad verwijst in dit verband naar de bedenkingen die ze maakte inzake de toegang tot de premie voor buitensporige opgravingskosten.²¹

24. De conceptnota voorziet tevens een verhoging van de premie voor buitensporige opgravingskosten van 40 naar 80%. De raad kan een verhoging van de premie ondersteunen, maar verwijst opnieuw naar de bezorgdheden inzake de beperkte toegang tot deze financiële ondersteuningsmaatregel.²² De raad benadrukt dat het Onroerendergoeddecreet niet vastlegt dat 'de verstoorder' van één van de vormen van financiële ondersteuning zou kunnen worden uitgesloten. De premie voor buitensporige opgravingskosten en het solidariteitsfonds moeten bovendien volwaardig complementair zijn aan elkaar. Zolang het instrument van de solidariteitsfondsen niet geoperationaliseerd geraakt, zal de verhoging van de premie voor buitensporige opgravingskosten voor particulieren en kleine ondernemingen, de ongelijkheid inzake financiële ondersteuning verder in de hand werken.

VI. BESCHERMINGEN EN ONROERENDERFGOEDRICHTPLANNEN

25. De conceptnota stelt voor de goedkeuring van een onroerendergoedrichtplan te delegeren naar de minister bevoegd voor onroerend erfgoed. De conceptnota wijst ter verantwoording naar artikel 7.1.4 van het Onroerendergoeddecreet waarin wordt bepaald dat onroerendergoedrichtplannen *sectorale* voorstellen zijn voor inrichtingsplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen.

De raad ondersteunt dit voorstel niet en meent dat - omwille van de potentiële reikwijdte van het instrument onroerendergoedrichtplannen - de Vlaamse Regering moet blijven beslissen over de goedkeuring ervan.

De raad merkt allereerst op dat het Onroerendergoeddecreet (artikel 7.1.2) een ruimere invulling van het instrument beoogt: 'Een onroerendergoedrichtplan biedt onder andere op basis van de gegevens die opgenomen zijn in een inventaris als vermeld in artikel 4.1.1 vanuit de erfgoedwaarden een visie op de toekomstige ontwikkeling van de betrokken onroerende goederen binnen het thema of gebied, verduidelijkt de aandachtspunten uit het onroerendergoedbeleid en formuleert beheers- en ontwikkelingsdoelstellingen.' Bovendien kan aan het onroerendergoedrichtplan een actieprogramma worden gekoppeld dat de instrumenten en middelen opsomt die ter beschikking staan van de administratieve overheden en die kunnen worden ingezet om de toekomstvisie, aandachtspunten en beheersdoelstellingen uit het onroerendergoedrichtplan te verwezenlijken. Deze instrumenten en middelen beperken zich niet noodzakelijk tot het onroerendergoedinstrumentarium.²³

²¹ SARO 2015|22. Advies van 26 augustus 2015 over het gewijzigd Onroerendergoedbesluit, p.8-11.

²² SARO 2015|22. Advies van 26 augustus 2015 over het gewijzigd Onroerendergoedbesluit, p.8-11.

²³ Memorie van Toelichting bij het Onroerendergoeddecreet, p. 78: 'Het actieprogramma onroerend erfgoed hoeft niet

Het instrument 'onroerendergoedrichtplan' kan tevens een belangrijke schakel vormen inzake visievorming en operationalisering van het onroerendergoedbeleid. De raad verwijst hiervoor naar de rol die initieel aan de onroerendergoedrichtplannen werd toegekend in functie van een geïntegreerde beschermingsstrategie. De Memorie van Toelichting bij het Onroerendergoeddecreet stelt: *'Het decreet biedt de basis voor een volwaardig geïntegreerde beschermingsstrategie waarbij onderzoek, inventarisatie, bescherming, beheer, ontsluiting en handhaving naadloos op elkaar aansluiten. Een langetermijnvisie over de onroerendergoedzorg, die middels onroerendergoedrichtplannen wordt gerealiseerd, is noodzakelijk om een maatschappelijk relevant, coherent en vernieuwend kader voor onroerendergoedzorg uit te tekenen.'*²⁴

Ten slotte merkt de raad op dat er op dit moment nog geen enkele duidelijkheid bestaat over de precieze finaliteit, reikwijdte en operationalisering van de onroerendergoedrichtplannen. Het instrument is enkel decretaal verankerd en doorloopt momenteel een testfase.²⁵ Er is nog geen invulling gegeven aan het Onroerendergoedbesluit inzake de opmaak, de goedkeuringsprocedure of de samenstelling van onroerendergoedrichtplannen.

26. De conceptnota stelt voor om voorafgaand aan de voorlopige bescherming bijkomend het advies van de zakelijkrechthouder in te winnen. Dit advies is uit te brengen binnen een vervalt termijn van 30 dagen.

De raad vindt het positief dat de conceptnota inzet op een grotere betrokkenheid van de zakelijkrechthouder in de beschermingsprocedure. SARO drong er in eerdere adviezen op aan de mogelijkheid te onderzoeken van een systeem waarbij de eigenaar of beheerder van in het begin volwaardig betrokken wordt bij de beschermingsprocedure. De raad wees onder meer op het belang van overleg met de eigenaar betreffende de opmaak van de beheersvisie.²⁶

SARO vraagt de betrokkenheid van de zakelijkrechthouder niet te beperken tot een louter geformaliseerde betrokkenheid. Ook na de bescherming moet betrokkenheid worden gestimuleerd en dient maximaal te worden ingezet op de doorvertaling van beheersvisies naar beheersplannen (zie verder deel VII van het advies).

27. De conceptnota kondigt een snelle procedure aan voor het wijzigen van een beschermingsbesluit tot definitieve bescherming in geval van de verplaatsing van een beschermd goed. Dit is positief.

De raad erkent dat de procedure voor de verplaatsing van beschermd erfgoed in de praktijk zeer omslachtig is. Een verplaatsing is enkel mogelijk na opheffing van de bescherming, waarna de materiële verplaatsing en eventueel een nieuwe bescherming volgen. Tevens zorgt de huidige procedure ervoor dat het te verplaatsen beschermd goed gedurende een bepaalde periode niet beschermd is. Dit is niet wenselijk.

eenzijdig door het beleidsveld onroerend erfgoed te worden opgesteld. Via afstemming en overleg met andere betrokken beleidssectoren en stakeholders kan een compromis bereikt worden inzake de verwezenlijking van de erfgoeddoelstellingen, zoals die in een onroerendergoedrichtplan voor een bepaald gebied of met betrekking tot een bepaald thema zijn geformuleerd. Deze overlegfase kan ertoe leiden dat een gezamenlijk actieprogramma onroerend erfgoed wordt opgezet, waarin een selectie wordt gemaakt van de in te zetten instrumenten en middelen. De Vlaamse Regering kan verdere regels aannemen over het verloop van dit overlegproces.'

²⁴ Memorie van Toelichting bij het Onroerendergoeddecreet, p. 10.

²⁵ Het agentschap Onroerend Erfgoed startte twee pilootprojecten op:

<https://www.onroerendergoed.be/nl/beheer/onroerendergoedrichtplannen/>. Zie artikel 7.1.1 -7.1.5 Onroerendergoeddecreet: de Vlaamse Regering kan per thema of gebied een onroerendergoedrichtplan opstellen en hieraan een actieprogramma koppelen.

²⁶ SARO 2017|04. Advies van 22 maart 2017 over de evaluatie onroerend erfgoed.

VII. BEHEER EN FINANCIERING

28. De raad merkt op dat de conceptnota drie fundamentele wijzigingen voorstelt inzake de financiering van onroerend erfgoed (bijkomend aan de nieuwe financiering voor archeologie – zie deel V.3 van dit advies). Het betreft:

1° een vereenvoudiging van de premiepercentages voor beheersmaatregelen, werkzaamheden of diensten aan of in beschermde goederen en erfgoedlandschappen.

2° de afschaffing van de onderzoekspremie voor de opmaak van een beheersplan,

3° het beperken van de verplichting tot het hebben van een goedgekeurd beheersplan om in aanmerking te komen voor een erfgoedpremie. De looptijd wordt van 20 naar 24 jaar gebracht. Er komt een overgangsmaatregel voor de huidige beheersplannen.

De raad gaat niet in detail in op de bovenstaande voorstellen, maar formuleert een aantal strategische bedenkingen met betrekking tot de samenhang en coherentie tussen de bovenvermelde voorstellen uit de conceptnota.

29. De raad merkt op dat de conceptnota op fragmentaire wijze een aantal wijzigingen inzake financiering voorstelt.

Het is onduidelijk hoe deze wijzigingen kaderen binnen de beoogde grondige hervorming van het premiestelsel en in welke mate het premiestelsel in de toekomst nog verder zal worden gewijzigd.²⁷

De raad benadrukt de nood aan een coherent en stabiel financieel kader. Hierbij moeten alle vormen van financiële ondersteuning voor de onroerenderfgoedzorg in beschouwing worden genomen: het betreft dus niet enkel de premies maar ook de fiscale steunmaatregelen, het solidariteitsfonds enz.

30. Aansluitend wijst de raad erop dat de ambities van het Vlaams onroerenderfgoedbeleid en de beschikbare financiële middelen verder op elkaar moeten worden afgestemd.²⁸ Complementair aan de herziening van het premiestelsel en het streven naar een meer selectieve inzet van de premies, moet ook de bescherming van onroerend erfgoed selectiever gebeuren.²⁹ Deze samenhang en complementariteit tussen het beschermings- en het financieringsbeleid komt in de conceptnota onvoldoende aan bod.³⁰

31. En ten slotte benadrukt de raad de noodzakelijk samenhang tussen het premiestelsel en het instrument van de beheersplannen.

De raad wijst erop dat het instrument van de beheersplannen tot stand is gekomen vanuit een visie waarin onderhoud en beheer - planmatig en op lange termijn - primeren boven restauratie.³¹ Bovendien zorgt een planmatige aanpak voor een grotere betrokkenheid van eigenaars, gebruikers en beheerders. SARO stelt vast dat in de praktijk beschermen nog te weinig wordt gevolgd door een effectieve uitvoering van de beheersvisie en een proactieve houding vanuit het agentschap Onroerend Erfgoed ten aanzien van de uitvoering van de beheersvisie.

²⁷ De raad verwijst naar de nota aan de Vlaamse Regering van 11 februari 2016 over een nieuw premiestelsel inzake onroerend erfgoed. Zie <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2015-2016/g645-1.pdf>. De raad verwijst tevens naar het evaluatierapport (p. 36), waarin eveneens wordt aangestuurd aan op een 'vrij fundamentele herziening van het premiestelsel'.

²⁸ SARO 2017|04. Advies van 22 maart 2017 over de evaluatie onroerend erfgoed.

²⁹ SARO 2016|02. Advies van 27 januari 2016 over de wijzigingen aan het Onroerenderfgoeddecreet.

³⁰ De conceptnota verwijst naar het project: "doelmatigheidsanalyse van het beschermingsinstrumentarium en herevaluatie van de beschermingsbesluiten" waarvan enkel het eerste, beschrijvende deel is afgerond.

³¹ Memorie van Toelichting bij het Onroerenderfgoeddecreet.

Aangezien de opmaak van beheersplannen op vrijwillige basis gebeurt, is het van belang een stimulerend beleid te blijven voeren.

De raad meent aldus dat het schrappen van de onderzoekspremie voor de opmaak van een beheersplan niet vanuit louter budgettaire overwegingen mag gebeuren. De raad stelt bovendien vast dat de maatregel niet aan bod komt in het evaluatierapport. De eventuele schrapping (of bijstelling) van de premie moet expliciet worden gekaderd vanuit de doelstelling om de dossierlast en - kost die verbonden is aan de opmaak van een beheersplan te verminderen. Bovendien moeten minstens zij die verplicht zijn een beheersplan op te maken, het recht op de onderzoekspremie behouden.

Aansluitend meent de raad dat na de in de conceptnota aangekondigde inhoudelijke evaluatie van de huidige beheersplannen, op een doordachte manier kan worden afgewogen in welke gevallen de verplichting tot opmaak van een beheersplan al dan niet kan vervallen.

32. Volledigheidshalve wenst SARO op te merken dat de raad het voorstel van de conceptnota om de premiepercentages in het Onroerenderfgoeddecreet te schrappen niet kan ondersteunen omwille van de huidige onduidelijkheden inzake de herziening van het premiestelsel.³²

De raad meent verder dat het niet wenselijk is om de decretale rechtsbasis voor de minimale premiepercentages te schrappen en verwijst tevens voor de historiek en problematiek achter het bewuste artikel 10.2.2 van het Onroerenderfgoeddecreet naar het arrest van de Raad van State van 17 januari 2017.³³

³² De raad verwijst bovendien naar de conceptnota van 11 februari 2016 over een nieuw premiestelsel inzake onroerend erfgoed: *‘De premiepercentages zoals vermeld in het onroerend erfgoeddecreet van 12 juli 2013 blijven voorlopig behouden. Deze worden opnieuw bekeken zodra de resultaten van de thans lopende studie over het onderzoek naar de bouwprizen inzake restauratie en onderhoud van onroerend erfgoed(inclusief het onderzoek naar de relatie tussen de bouwvoorschriften en de kostprijs van restauraties) bekend zijn.’*

³³ Arrest Raad van State [nr. 237.048](#) van 17 januari 2017.