

ADVIES
VAN 28 APRIL 2021
OVER DE VISIENOTA LOKAAL ONROERENDERFGOEDBELEID

INHOUD

I.	SITUERING.....	1
II.	AMBITIE EN IMPLEMENTATIE VAN DE VISIENOTA.....	1
III.	VLAAMSE OVERHEID EN LOKALE BESTUREN: VERDELING VAN TAKEN EN MIDDELEN	2
IV.	ONROERENDERFGOEDGEMEENTEN, INTERGEMEENTELIJKE ONROERENDERFGOEDDIENSTEN EN ANDERE LOKALE BESTUREN	4
V.	VOORBEREIDEN EN MONITOREN VAN HET VLAAMS ONROERENDERFGOEDBELEID	6
VI.	INVENTARISEREN, VASTSTELLEN EN RECHTSGEVOLGEN	6
VII.	BESCHERMEN EN BEHEER.....	8
VIII.	HANDHAVEN.....	9

I. SITUERING

1. SARO ontving op 10 maart 2021 een adviesvraag van Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed, over de visienota 'lokaal onroerenderfgoedbeleid'.¹ Deze visienota werd door de Vlaamse Regering op 26 februari 2021 goedgekeurd. Op 19 maart 2021 gaven Sofie De Leeuw, adjunct-kabinetschef onroerend erfgoed, en Simon Vandecasteele, raadgever lokaal beleid en onroerend erfgoed, voor de SARO-raadsleden toelichting bij de visienota.
2. De visienota zet de krijtlijnen uit voor de toekomstige gezamenlijke verantwoordelijkheid van Vlaanderen en de lokale besturen op vlak van onroerend erfgoed. In functie van de implementatie van de visienota, met 1 januari 2023 als vooropgestelde einddatum, kondigt de minister aan nog in gesprek te zullen gaan met vertegenwoordigers van lokale besturen, erkende onroerenderfgoedgemeenten en intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten.
Gelet op dit participatieve traject en de tijdige aanpassing van de regelgeving vraagt de minister om het formeel standpunt van SARO zo snel mogelijk te kennen. Met voorliggend advies, goedgekeurd door de raad op 28 april 2021, komt SARO hieraan tegemoet.
3. In dit advies formuleert de raad een aantal strategische aandachtspunten bij de krijtlijnen van de voorziene samenwerking tussen Vlaanderen en de lokale besturen, zoals voorgesteld in de visienota lokaal onroerenderfgoedbeleid. De raad vraagt dat deze strategische bemerkingen worden meegenomen bij de verdere uitwerking en implementatie van de visienota.

II. AMBITIE EN IMPLEMENTATIE VAN DE VISIENOTA

4. Gezamenlijke visie. De visienota geeft invulling aan een bijgestelde visie op de samenwerking tussen Vlaanderen en de lokale besturen op het vlak van onroerend erfgoed. De beleidsnota 'onroerend erfgoed 2019-2024' kondigde de opmaak van deze visienota (voorheen 'groenboek') reeds aan: *'We stimuleren lokale besturen om een gedragen onroerenderfgoedbeleid te voeren. De Vlaamse overheid stelt hierbij haar kennis en expertise beschikbaar. ... Het agentschap Onroerend Erfgoed en de erkende onroerenderfgoedgemeenten leggen samen een groenboek voor aan de Vlaamse Regering, met de krijtlijnen van een partnerschap, uitgaande van een volwaardige taakverdeling'*.²

SARO vindt het een goede zaak dat de taakverdeling tussen Vlaanderen en de lokale besturen wordt herbekeken in functie van het versterken van een lokaal onroerenderfgoedbeleid. Anders dan de benaming 'visienota' laat uitschijnen, wordt evenwel niet verduidelijkt wat de samenwerking tussen Vlaanderen en de lokale besturen op lange termijn beoogt op vlak van de gedeelde zorg voor het onroerend erfgoed.

¹ https://www.onroerenderfgoed.be/sites/default/files/2021-03/Visienota_LokaalOE-Beleid_DEF.pdf

² Beleidsnota 'onroerend erfgoed 2019-2024', pag. 15-16.

De visienota focust op een aantal operationele keuzes inzake de concrete overdracht van taken en bevoegdheden naar het lokaal niveau. Daarbij ligt de nadruk op een grotere rol voor erkende onroerendergoedgemeenten (verder OE-gemeenten) en intergemeentelijke onroerendergoeddiensten (verder IOED), zonder duiding te geven van de beoogde finaliteit van deze aanpak.

De raad mist een duidelijke strategische beleidsvisie die aangeeft wat op lange termijn de gezamenlijke uitdagingen en ambities zijn voor het onroerend erfgoed in Vlaanderen. In functie daarvan moet vanuit de sterktes, mogelijkheden en verwachtingen van de respectievelijke bestuursniveaus in eerste instantie duidelijk gemaakt worden welke beleidsaspecten een Vlaamse dan wel lokale focus vragen en waarom een bepaalde bevoegdheids- en taakverdeling zich opdringt.

5. Lokale en bovenlokale partners. De visienota verduidelijkt dat in een voorbereidende fase gesprekken werden gevoerd met een beperkt aantal steden en gemeenten die op heden al engagement tonen voor onroerend erfgoed. Daarnaast werden vertegenwoordigers van koepels (zoals de VVSG en het Netwerk Onroerend Erfgoed) gehoord.

De raad stelt vast dat bij het voorbereiden van de visienota dus niet systematisch werd gepeild naar de actuele noden en verwachtingen van alle betrokken partners (o.a. de al dan niet erkende lokale besturen en de IOED). Nochtans is dergelijke systematische bevraging volgens de raad belangrijk om een goede inschatting te maken van de organisatorische en financiële impact van de voorstellen. Niet alle gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingen kunnen immers uniform en met dezelfde middelen invulling geven aan de lokale zorg voor onroerend erfgoed.

Het partnerschap dat de visienota nastreeft gaat daarnaast voorbij aan een aantal relevante 'bovenlokale' actoren. SARO herinnert eraan dat de zorg voor onroerend erfgoed afhangt van een complex samenspel van belanghebbenden, besturen en erfgoedgemeenschappen op diverse bestuursniveaus. De raad wijst in het bijzonder op de betrokkenheid van de provincies en de door hen gestuurde organisaties (de regionale landschappen, Monumentenwacht) in de ontwikkeling van een lokaal onroerendergoedbeleid. Zo staan een aantal provincies op heden mee in voor de (financiële) ondersteuning en regionale afstemming van de IOED en de onroerendergoeddepots. De verdere implementatie van de visienota vraagt aldus een breed gevoerd participatieproces met inbreng van alle betrokkenen, dit zowel op lokaal als bovenlokaal niveau.

III. VLAAMSE OVERHEID EN LOKALE BESTUREN: VERDELING VAN TAKEN EN MIDDELEN

6. Complementaire taakverdeling. In zijn memorandum onroerend erfgoed pleitte SARO voor een Vlaamse strategische beleidsvisie die het kader uitzet *'voor de samenhang en interactie tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen. Daarbij wordt de complementariteit tussen het Vlaams onroerendergoedbeleid en het lokaal onroerendergoedbeleid bewaakt. De rol van de lokale besturen in de zorg voor het onroerend erfgoed wordt gevaloriseerd door hen te behandelen als volwaardige partners en hen voldoende ondersteuning en vertrouwen te bieden. Er wordt een duidelijke taakverdeling vooropgesteld, met voldoende beleidsruimte voor de lokale besturen'*.³

De visienota kondigt aan dat de taakverdeling tussen Vlaanderen en de lokale besturen wordt herbekeken in functie van het versterken van een lokaal onroerendergoedbeleid. De visienota gaat er van uit dat de lokale besturen in de toekomst diverse bijkomende taken kunnen uitvoeren, onder meer wat betreft de voorbereiding en monitoring van het Vlaams onroerendergoedbeleid, het inventariseren en vaststellen van onroerend erfgoed, het beschermen en beheer, en de handhaving.

SARO erkent dat lokale besturen goed geplaatst zijn om verantwoordelijkheid op te nemen voor het onroerend erfgoed op hun grondgebied. Het is in die zin positief dat de visienota aankondigt dat de lokale besturen in de toekomst bijkomende taken inzake onroerend erfgoed kunnen opnemen. De raad merkt evenwel op dat het merendeel van de takenpakketten die de visienota

³ SARO-advies van 19 december 2018 'memorandum onroerend erfgoed met aanbevelingen voor het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024' (<https://www.sarovaanderen.be/saro-memorandum-onroerend-erfgoed-2019-2024>)

vooropstelt de gedeelde verantwoordelijkheid blijft van zowel Vlaanderen als de lokale besturen. Het resultaat is een complexe verdeling met een zekere graad van overlap. Bovendien wijst de visienota uit dat de gedeeltelijke overdracht naar het lokaal niveau ook gepaard zal gaan met een toenemende rapporteringslast en controle vanuit Vlaanderen. Hierdoor stelt zich de vraag naar de complementariteit, alsook de mate waarin lokale besturen voor de hen toegewezen taken effectief autonoom kunnen optreden. Bij wijze van voorbeeld verwijst SARO naar de optie voor OE-gemeenten om de behandeling van archeologische toevalsvondsten op zich te nemen, terwijl de inventaris archeologische zones een strikt Vlaamse bevoegdheid blijft. In deel V tot en met deel VIII van dit advies gaat de raad hier verder op in.

De raad dringt aldus aan op een heldere en coherente taakverdeling met voldoende beleidsruimte voor die aspecten van de onroerenderfgoedzorg die lokaal worden toevertrouwd. Een coherente set van taken en het bieden van voldoende vertrouwen en verantwoordelijkheid bij het uitoefenen ervan moet lokale besturen toelaten een volwaardig onroerenderfgoedbeleid te voeren.

7. Kerntaken Vlaamse overheid. De visienota verduidelijkt dat het agentschap Onroerend Erfgoed *‘verder zal focussen op zijn kerntaken en zich daarnaast zal ontwikkelen tot expertisecentrum dat ten dienste staat van lokale besturen en de sector’*.⁴

De raad merkt op dat de visienota geen verdere duiding geeft omtrent de kerntaken van het agentschap Onroerend Erfgoed. De raad dringt er op aan dat het debat inzake de (kern-)taken van het agentschap transparant wordt gevoerd. De raad benadrukte eerder dat het overdragen van bevoegdheden van het Vlaams beleidsniveau naar een lager niveau niet als bezuinigingsmaatregel mag worden gehanteerd (zie ook par. 8).⁵

Ook inzake de ambitie aangaande de uitbouw van het agentschap tot expertisecentrum geeft de visienota weinig duiding. De brede expertise die Vlaanderen inzake onroerend erfgoed bezit moet maximaal worden gedeeld. Een toegankelijk Vlaams expertisecentrum speelt in op lokale noden, staat lokale besturen waar nodig bij in de uitvoering van hun taken en faciliteert een vlotte kennisdeling tussen alle partners. Het ondersteunt en coacht op lokaal verzoek. SARO vraagt om de uitbouw van een expertisecentrum te baseren op een grondige bevraging van wat de lokale besturen van Vlaanderen verwachten. Een specifiek aandachtspunt betreft de afstemming met de regulerende, controlerende en evaluerende rol van het agentschap Onroerend Erfgoed (m.b.t. adviezen, goedkeuringen, monitoring). De raad vraagt daarom de mogelijkheid te onderzoeken van een autonoom en neutraal Vlaams expertisecentrum onroerend erfgoed rekening houdend met de ervaringen uit het verleden en bij deze oefening ook de coherentie met de IOED te bewaken en te optimaliseren.

8. Financiële ondersteuning. In zijn memorandum vroeg SARO aandacht voor de financiële ondersteuning van lokale besturen bij de uitbouw van hun onroerenderfgoedbeleid. Meer bevoegdheden voor het lokaal niveau impliceert een evenredige overdracht van middelen.⁶

De visienota maakt duidelijk dat *‘de subsidiëring van erkende onroerenderfgoedgemeenten en intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten in principe budgetneutraal is’*.⁷ De visienota bevat tevens een raming van de maximale budgettaire kost van de financiering van IOED (op basis van de huidige financieringsregels en vanuit de veronderstelling dat alle lokale besturen zich aansluiten). Deze kost voor Vlaanderen wordt geraamd op 3,77 miljoen euro ten opzichte van de 2,6 miljoen euro die in 2021 door Vlaanderen voorzien werd voor de financiering van de 30 erkende IOED. Vasthouden aan het principe van budgetneutraliteit - en uitgaande van de toename van het aantal IOED - zou dit betekenen dat de steun per IOED zou verminderd worden; eenzelfde budget moet immers worden verdeeld over meer partners.

⁴ Visienota, pag. 16

⁵ SARO-advies van 18 december 2019 over de beleidsnota onroerend erfgoed 2019-2024, pag. 7 <https://www.sarovaanderen.be/advies-beleidsnota-onroerend-erfgoed-2019-2024>

⁶ SARO-memorandum onroerend erfgoed, pag. 5

⁷ Visienota, pag. 43

De raad herhaalt zijn bezorgdheid dat een verschuiving van de taken van de Vlaamse overheid naar de lokale besturen ook impliceert dat de eraan gekoppelde financiële middelen worden overgedragen naar het lokaal niveau. Het overdragen van bevoegdheden kan niet als een bezuinigingsmaatregel worden gehanteerd. SARO verwijst in die zin naar de recente initiatieven van de Vlaamse Regering om de overheidsfinanciën onder controle te krijgen (o.a. het Relanceplan voor Herstel en Veerkracht en de Vlaamse Brede Heroverweging). Het is onduidelijk in hoeverre dit zal leiden tot een verdere vermindering van de taken die de Vlaamse overheid op zich neemt inzake onroerend erfgoed en in welke mate deze taken zullen worden doorgeschoven naar de lokale besturen. Volledigheidshalve merkt de raad op dat de lokale besturen nu reeds bijdragen aan de financiering van bijvoorbeeld de IOED. In die zin vindt de raad het geen goede zaak dat de visienota alvast aankondigt dat *'het zou kunnen dat de verwachte bijdrage van lokale besturen hoger zal liggen dan vandaag het geval is'*.⁸

IV. ONROERENDERFGOEDGEMEENTEN, INTERGEMEENTELIJKE ONROERENDERFGOEDDIENSTEN EN ANDERE LOKALE BESTUREN

9. Lokaal onroerenderfgoedlandschap. Het onroerenderfgoeddecreet introduceerde in 2015 twee instrumenten om lokale betrokkenheid te verhogen: de erkende OE-gemeente en de erkende IOED. De visienota zet verder in op een gedifferentieerd lokaal onroerenderfgoedlandschap waarbij de lokale besturen verscheidene opties hebben: a) een gemeente kan opteren voor een erkenning als OE-gemeente en al dan niet ook opteren om deel uit te maken van een IOED, b) een gemeente kan opteren om geen erkenning als OE-gemeente aan te vragen maar wel deel uit te maken van een IOED of c) een gemeente kan noch opteren voor een erkenning als OE-gemeente noch voor deelname aan een IOED. Dit laatste belet niet dat deze gemeenten een eigen lokaal onroerenderfgoedbeleid kunnen voeren.

SARO erkent dat niet voor alle lokale overheden eenzelfde rol weggelegd kan zijn inzake onroerend erfgoed. Niet alle steden en gemeenten hebben de mogelijkheden of ambities om zich in dezelfde mate voor het onroerend erfgoed in te zetten. Belangrijk is dat de lokale besturen de volledige vrijheid hebben om deze taken al dan niet op te nemen en in volle vrijheid kunnen kiezen voor een eventuele erkenning als OE-gemeente en/of voor deelname aan een IOED. Expertisedeling vanuit Vlaanderen blijft voor alle gemeenten een belangrijk aandachtspunt (zie par. 7).

De raad gaat hierna verder in op de 'bevoorrechte' positie die de visienota ontwikkelt voor de erkende OE-gemeenten en de IOED.

10. Erkende OE-gemeenten. Inzake de erkende OE-gemeenten pleit de visienota voor een inhaalbeweging aangezien er op heden slechts 22 OE-gemeenten zijn. Het is de ambitie om te *'komen tot een versterkt onroerenderfgoedlandschap, waarbij alle dertien centrumsteden een erkenning hebben aangevraagd als onroerenderfgoedgemeente. De 287 andere Vlaamse steden en gemeenten zijn minstens lid van een erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst'*.⁹ De visienota verduidelijkt verder: *'Het label "erkende onroerenderfgoedgemeente" moet uitgroeien tot symbool van lokale erfgoedexpertise, maar ook van de autonomie die de Vlaamse overheid aan lokale besturen biedt'*.¹⁰

Opvallend is dat de visienota inzake de erkenning als OE-gemeente grotendeels focust op de 13 centrumsteden. Aangezien op heden slechts drie centrumsteden erkend zijn als OE-gemeente impliceert dit een sterke inhaalbeweging. De visienota toont onvoldoende aan in hoeverre hiertoe de nodige incentives zullen worden voorzien. Aan de erkenning zijn immers een reeks verplichtingen verbonden. Zo zijn erkende OE-gemeenten bijvoorbeeld verplicht om het onroerend erfgoed in hun gemeente te inventariseren. Bovendien is onduidelijk in hoeverre de voorziene financiële ondersteuning voor erkende OE-gemeenten toereikend zal zijn. De

⁸ Visienota, pag. 42

⁹ Visienota, pag. 16

¹⁰ Visienota, pag. 3

uitwerking van deze ondersteuning moet nog gebeuren (zie par. 12).

De beoogde inhaalbeweging inzake erkende OE-gemeenten beperkt zich dus tot de 13 centrumsteden; voor de andere gemeenten ambieert de visienota enkel dat ze deel zullen gaan uitmaken van een IOED. Dit uitgangspunt wordt ook doorgevoerd in de financiering van erkende OE-gemeenten. De visienota kondigt aan dat *‘de subsidie voor kleine steden en gemeenten niet zal volstaan om autonoom te kunnen functioneren als erkende OE-gemeente’* (zie par. 12).

11. Erkende IOED. De visienota erkent de rol van de IOED op het vlak van draagvlakvorming en kennis- en visieontwikkeling met betrekking tot inventarisatie, duurzaam behoud en beheer. Op basis van een kritische evaluatie van de huidige werking van de IOED wordt in de visienota aangestuurd op een schaalvergroting inzake werkingsgebied, de versterking van hun bestuurskracht en een herziening van de financiering. De ambitie is om te komen tot grotere IOED die zich binnen een referentieregio situeren op het sub-regioniveau. De gemiddelde grootte van een IOED moet toenemen van zeven gemeenten naar twaalf gemeenten.

De raad erkent dat bij de uitbouw van dit instrument een aantal knelpunten zijn ontstaan die bijsturing vragen. SARO ondersteunt de uitbouw van IOED van voldoende omvang met een coherent werkingsgebied. Het is evident dat dit zal moeten worden ingepast in het lopende project van de regiovorming. De ambitie inzake *‘het stimuleren van een minimale schaalgrootte conform het regiovormingsproces’* zal verder moeten worden afgestemd op de ambitie van de visienota inzake het realiseren van inhoudelijk meer samenhangende werkingsgebieden die aansluiten bij bijvoorbeeld een landschappelijke typologie of traditionele bouwstijl.

12. Herziening financiering OE-gemeenten en IOED. Inzake de aangekondigde herziening van de financiering van de erkende OE-gemeenten en de erkende IOED zijn er voor de raad nog heel wat vragen en onduidelijkheden.

De visienota kondigt aan dat de structurele subsidie vanuit Vlaanderen zal bestaan uit: a) een vast bedrag voor elke erkende OE-gemeente en IOED waarvan de grootteorde afhangt van enkele parameters en b) een variabel bedrag op basis van de taken die opgenomen worden. Het is vooralsnog onduidelijk welke specifieke parameters en berekeningswijze daarbij gehanteerd zullen worden. Het is nog onduidelijk welke bedragen er concreet voorzien zullen worden voor de OE-gemeenten en de IOED.

De raad merkt op dat voorgaande verder zal moeten geconcretiseerd worden via een wijziging aan het onroerenderfgoeddecreet en/of onroerenderfgoedbesluit. Conform het bestuursdecreet zullen deze wijzigingen voor advies aan de raad moeten worden voorgelegd zodat SARO zich ten gepaste tijde zal uitspreken over het gewijzigde financieringsstelsel. Alvast vraagt SARO om naast de toepassing van kwantitatieve variabelen zoals het aantal inventarisitems of grondoppervlakte, erover te waken dat de grootte van subsidiebedragen voldoende afgestemd is op het effectieve engagement dat lokale besturen op vlak van onroerend erfgoed willen opnemen. Verder moet rekening worden gehouden met de ongelijke mate waarin onroerend erfgoed in het verleden geografisch werd geïnventariseerd of beschermd.

Tot slot vindt de raad het positief dat een pilootproject zal worden opgestart rond bijkomende projectmatige financiering voor erkende OE-gemeenten en IOED. In lijn met de recente hervorming van het premiestelsel wenst de raad tevens te wijzen op de mogelijkheid om lokale besturen in het algemeen meer autonomie te geven op vlak van de besteding van erfgoedpremies voor het eigen (beschermd) patrimonium, met name in de vorm van enveloppefinanciering.

13. Erkende onroerenderfgoeddepots. Volledigheidshalve merkt de raad op dat bovenstaande aandachtspunten inzake de rol, werking, schaalgrootte, werkingsgebied en financiering van erkende lokale partners ook ten dele opgaan voor de erkende onroerenderfgoeddepots. Het is de raad onduidelijk waarom zij – afgezien van een korte vermelding in de omgevingsanalyse – niet aan bod komen in de visienota. Het Vlaams Regeerakkoord kondigde in dat verband aan: *‘De criteria tot erkenning van onroerend erfgoeddepots worden geëvalueerd en de financiële*

V. VOORBEREIDEN EN MONITOREN VAN HET VLAAMS ONROERENDERFGOEDBELEID

14. Wisselwerking agentschap en lokale besturen. Lokale besturen krijgen in de visienota een (grotere) inbreng in het voorbereiden, monitoren en evalueren van het Vlaams onroerendergoedbeleid. Het agentschap Onroerend Erfgoed blijft instaan voor het eindresultaat en neemt een coördinerende rol op inzake het opzetten van overlegmomenten, methodologie, gegevensbundeling en -verspreiding. De raad vindt het positief dat de lokale partners nauwer en structureler zullen worden betrokken bij het beleidsproces. Het spreekt voor zich dat Vlaanderen hierbij de samenhang en afstemming van deze lokale input bewaakt en te allen tijde uitgaat van een realistische participatie.

De voorbereiding van het Vlaams onroerendergoedbeleid gebeurt op heden door het agentschap Onroerend Erfgoed mede op basis van verkregen adviezen en overleg met diverse partners en betrokken partijen, waaronder de lokale besturen. Het is onduidelijk of de visienota een bevoorrecht statuut beoogt voor de input van erkende OE-gemeenten en IOED. De raad vindt het evident dat alle diverse partners blijvend worden gehoord en hun input volwaardig wordt meegenomen bij het uittekenen van het Vlaams onroerendergoedbeleid.

15. Intelligente monitoring. De samenwerking tussen het agentschap Onroerend Erfgoed en de lokale besturen biedt specifieke mogelijkheden op vlak van beleidsmonitoring en -evaluatie. De visienota voorziet dat de erkende OE-gemeenten, IOED en andere lokale besturen (via de VVSG) voortaan mee bepalen welke thema's en indicatoren aan bod komen en hiervoor cijfermateriaal aanleveren.

Gelet op de bijkomende inspanningen om relevante gegevens lokaal te verzamelen en aan te leveren meent de raad dat deze beleidsmonitoring en -evaluatie niet louter gericht mag zijn op het jaarlijks publiceren van cijfers voor Vlaanderen. Belangrijk is dat ook de lokale besturen zelf er voordeel bij hebben. Wat voor hen relevante thema's en indicatoren zijn moet vooraf goed worden afgestemd. De raad vraagt aldus een intelligente en toepassingsgerichte monitoring en -evaluatie waarvan de inzichten bijdragen aan de uitbouw van een gericht onroerendergoedbeleid op lokaal niveau.

VI. INVENTARISEREN, VASTSTELLEN EN RECHTSGEVOLGEN

16. Inventariseren door lokale besturen. Inzake het inventariseren beoogt de visienota het verderzetten van de huidige taakverdeling. Vlaanderen zet in op de landschapsatlas en de inventaris archeologische zones.

Lokale besturen staan in voor het geografisch inventariseren van bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen met erfgoedwaarde en historische parken en tuinen. Dit is evenwel facultatief. Enkel erkende OE-gemeenten zijn verplicht om het onroerend erfgoed in hun gemeente te inventariseren.¹²

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de visienota tot de vaststelling komt dat de lokale inbreng inzake inventarisatie voorlopig zeer beperkt blijft: *'... het is een feit dat nog niet zo veel lokale besturen hun inventarisatieopdracht (volledig) hebben opgenomen. Voor gemeenten die nog niet inventariseren zal het een zekere werklast met zich meebrengen.'*¹³

Bovendien wijst de raad er op dat het vaststellen van de inventaris bouwkundig erfgoed nog steeds de exclusieve bevoegdheid is van de Vlaamse overheid. Het agentschap Onroerend Erfgoed oefent hier een nauwgezette regie uit en controleert streng in welke mate nieuwe inventarisitemen kunnen worden opgenomen in de vast te stellen inventaris bouwkundig erfgoed. Een knelpunt

¹¹ Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024, pag. 192.

¹² Onroerendergoedbesluit art. 3.2.1, 6°

¹³ Visienota, pag. 25

betreft tevens het ontbreken van een centrale databank (zie par. 18).

Het is voor de raad totaal onduidelijk hoe op deze manier een samenhangende inventaris bouwkundig erfgoed op Vlaams niveau kan ontstaan aangezien Vlaanderen volledig inzet op de (grotendeels) vrijwillige input vanuit de lokale besturen.

17. Belangrijke wijzigingen. De visienota kondigt belangrijke wijzigingen aan inzake het inventariseren van onroerend erfgoed. De raad heeft hier heel wat bedenkingen bij. De raad gaat hierna in op:
 - de op te richten centrale databank voor het gezamenlijk beheer van de inventarissen,
 - de verdere vaststelling van de inventaris bouwkundig erfgoed door het agentschap Onroerend Erfgoed
 - en de uitwerking van bijkomende rechtsgevolgen door de lokale besturen.

18. Centrale databank. De visienota verduidelijkt dat Vlaanderen werk zal maken van een centrale databank '*voor het gezamenlijke beheer van de inventarissen*'.¹⁴ De raad ondersteunt deze ambitie. De raad pleitte reeds meermaals voor één geïntegreerde inventaris voor het onroerend erfgoed in Vlaanderen, waarin zowel horizontaal (de inventarissen per discipline) als verticaal (relatie tussen Vlaamse en lokale inventarisatieprocessen) alle inventarisgegevens maximaal worden gebundeld en afgestemd.¹⁵

In de visienota is sprake van 'een gezamenlijk beheer' van de inventarissen door zowel het agentschap als de lokale besturen. Dit is een belangrijk uitgangspunt. Zoals de visienota terecht stelt moet deze databank de gegevensuitwisseling tussen de verschillende bestuursniveaus faciliteren. Het is tevens belangrijk dat elk van de betrokken partijen autonoom gegevens kan invoeren. Cruciaal is dat hiervoor een duidelijk kader wordt uitgewerkt met eenduidige afspraken.

Om tot een kwalitatieve en representatieve inventaris voor Vlaanderen te komen is het essentieel dat de lokale initiatieven maximaal worden gevaloriseerd en de lokale input in deze centrale inventaris wordt geïntegreerd. Het is aan Vlaanderen om voor (het beheer van) deze centrale inventaris voldoende middelen te voorzien.

19. Vaststellen van de inventaris. Het vaststellen van inventarissen is tot op heden de exclusieve bevoegdheid van Vlaanderen. De visienota verduidelijkt dat het agentschap zal blijven inzetten op de vaststelling van de inventaris bouwkundig erfgoed per provincie.¹⁶ Voor de provincies Limburg en Antwerpen is de operatie afgerond. Momenteel wordt de vaststellingsprocedure voor de provincie Vlaams-Brabant doorlopen. Tijdens de regeerperiode zullen ook de twee laatste provincies West-Vlaanderen en Oost-Vlaanderen worden afgerond.

De raad vindt dat met deze beslissing wordt vooruitgelopen op de - in de beleidsnota onroerend erfgoed - aangekondigde evaluatie van de rechtsgevolgen van inventarisvaststellingen in functie van '*het bijsturen, herzien of afschaffen van het instrument van vaststelling*'. De raad heeft meermaals aangedrongen op dergelijk onderzoek en op de vraag in hoeverre nog rechtsgevolgen moeten worden gekoppeld aan de opname van onroerend erfgoed in de inventaris. Zoals in de beleidsnota ook werd aangehaald behoort het afschaffen van het instrument van vaststelling tot één van de te onderzoeken opties. In dit kader heeft de raad ook gewezen op het belang van een volwaardig openbaar onderzoek waarin de opmerkingen en bezwaren niet beperkt blijven tot feitelijkheden doch ook betrekking kunnen hebben op opportuniteiten. Belangrijk aandachtspunt is tevens de administratieve en financiële last van de vaststelling van een inventaris (o.a. organisatie openbaar onderzoek).

De visienota verduidelijkt dat tijdens deze regeerperiode ook de twee laatste provincies worden afgerond '*zodat alle 300 Vlaamse gemeenten van op een zelfde basis kunnen vertrekken*'. Indien het creëren van eenzelfde basis de motor zou zijn voor verdere vaststellingen; wijst de raad er op

¹⁴ Visienota, pag. 25

¹⁵ Advies beleidsnota, pag. 2; SARO-memorandum onroerend erfgoed, pag. 2-3

¹⁶ Visienota, pag. 26: '*Vlaanderen is momenteel bezig met de vaststelling per provincie van de inventaris bouwkundig erfgoed. Voor de provincies Limburg en Antwerpen is de operatie afgerond. Momenteel wordt de vaststellingsprocedure voor de provincie Vlaams-Brabant doorlopen. Tijdens deze regeerperiode worden ook de twee laatste provincies afgerond, zodat alle 300 Vlaamse gemeenten van op een zelfde basis kunnen vertrekken.*'

dat deze ambitie nooit gerealiseerd kan worden. Er zijn nog steeds grote geografische verschillen (zie ook par. 16). Bovendien is het vreemd dat in eerste instantie een gelijke basis zou worden nagestreefd terwijl de visienota ook voorziet dat deze ‘gelijke basis’ in een volgende fase kan worden uitgehouden door de lokale overheden; zij zullen bijvoorbeeld in de toekomst het statuut van eerder vastgestelde items kunnen verwijderen (zie volgende paragraaf).

20. Nieuwe rechtsgevolgen. De visienota vermeldt dat in de toekomst de erkende OE-gemeenten de inventarissen van bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen met erfgoedwaarde en historische tuinen en parken zelf kunnen vaststellen. Ze zullen in alle autonomie nieuwe items kunnen vaststellen alsook het statuut van eerder vastgestelde items verwijderen.¹⁷ Bovendien zullen de erkende OE-gemeenten zelf een vaste set rechtsgevolgen kunnen koppelen aan de inventarissen die ze zelf hebben vastgesteld. De vaststelling van deze inventarissen door lokale besturen is niet verplicht. De laatste (Vlaamse) vaststelling blijft gelden zolang de betrokken lokale erkende instanties zelf niet vaststellen.

De raad kan voorgaande voorstellen niet ondersteunen. Voor het onroerend erfgoed dat door Vlaanderen is vastgesteld gelden vandaag een aantal uniforme rechtsgevolgen. De visienota geeft aan dat Vlaanderen geen nieuwe vaststellingen meer zal doen voor wat lokaal wordt geïnventariseerd en dat enkel de erkende OE-gemeenten hiervoor bevoegd worden. Dit impliceert op termijn grote verschillen tussen de diverse gemeenten. Voor sommige gemeenten zal de Vlaams vastgestelde inventaris gelden met de daaraan gekoppelde rechtsgevolgen conform de huidige regelgeving (o.a. onroerenderfgoedregelgeving, VCRO). Voor andere gemeenten gelden de Vlaamse rechtsgevolgen niet meer maar wel specifieke door de gemeente vastgelegde rechtsgevolgen.

Bovendien is nog niet duidelijk welke rechtsgevolgen de lokale overheden zullen kunnen koppelen aan de vaststelling. In de visienota wordt verwezen naar onderhoudswerken, wijzigingen of vervangen van schrijnwerk, gevels en daken die door erkende OE-gemeenten toelatingsplichtig gemaakt kunnen worden.¹⁸ De visienota kondigt mogelijke wijzigingen aan het onroerenderfgoeddecreet of de VCRO aan. Conform het bestuursdecreet zullen deze wijzigingen voor advies aan de raad moeten worden voorgelegd zodat SARO zich ten gepaste tijde verder zal uitspreken over het gewijzigde beleid inzake vaststellen en rechtsgevolgen.

VII. BESCHERMEN EN BEHEER

21. Aanpak van beschermen en opheffen. Met betrekking tot het beschermen van onroerend erfgoed bevestigt de visienota: *‘De Vlaamse overheid behoudt de bevoegdheid over het beschermd bestand, over nieuwe beschermingen, en over het opheffen van beschermingen. Wel wordt er selectiever omgegaan met het bestand. De Vlaamse overheid wil zo een Vlaams niveau van bescherming garanderen’*.¹⁹

Voor de toekomstige beschermingsaanpak wordt uitgegaan van een nauwere interactie met het lokaal niveau. SARO vindt het positief dat de erkende OE-gemeenten en IOED actiever betrokken zullen worden bij het bepalen van de thema’s en planning van nieuwe beschermingsprocedures, het inhoudelijk onderzoek inzake bescherming en de selectie van beschermings- en opheffingsvoorstellen. Zij beschikken immers over de nodige terreinkennis en lokale expertise. Bovendien dragen ze mee verantwoordelijkheid voor het (her)inventariseren van onroerend erfgoed dat mee de basis vormt voor het beschermingsbeleid. Het blijft daarbij wel van belang te waken over een selectieve en representatieve aanpak op Vlaams niveau, zowel wat nieuwe beschermings- als opheffingsvoorstellen betreft.

22. Beheer. Het beheer van het beschermd onroerend erfgoed blijft in de visienota grotendeels de bevoegdheid van de Vlaamse overheid. Er worden op dit vlak geen taken doorgeschoven naar de

¹⁷ Visienota, pag. 26

¹⁸ Visienota, pag. 29

¹⁹ Visienota, pag. 31

lokale besturen. Het lijkt de raad logisch dat ook met betrekking tot beheer en behoud van beschermde goederen op hun grondgebied ingezet wordt op een goede dialoog met lokale besturen. SARO wijst in het bijzonder op de betrokkenheid van erkende OE-gemeenten die instaan voor toelatingen bij niet-vergunningsplichtige handelingen aan beschermd erfgoed.

23. Nieuwe instrumenten. De visienota kondigt aan dat Vlaanderen in overleg met de lokale besturen 'één of meerdere nieuwe instrumenten' zal creëren.²⁰ De erkende OE-gemeenten zullen autonoom kunnen beslissen of ze hier al dan niet gebruik van maken voor het beheer van vastgesteld bouwkundig erfgoed, houtige beplantingen en historische tuinen en parken. Het is SARO totaal onduidelijk wat hiervan de vorm en reikwijdte zal zijn.

VIII. HANDHAVEN

24. Preventie en sensibilisering. Handhaving binnen het beleidsveld onroerend erfgoed omvat een complex geheel aan instrumenten en handhavingsactoren op diverse niveaus. De visienota zet in op een grotere rol inzake (zachte) handhaving voor de erkende OE-gemeenten vanuit een maximale complementariteit tussen het Vlaanderen en de lokale besturen.

Elke erkende OE-gemeente wordt verondersteld een gemeentelijke verbalisant onroerend erfgoed aan te stellen.²¹ Er wordt verder onderzocht of de erkende OE-gemeenten ook op vlak van harde handhaving meer taken kunnen opnemen. Andere lokale besturen kunnen facultatief handhavingstaken opnemen. Afstemming met het globale handhavingsbeleid binnen het beleidsdomein Omgeving is hier cruciaal.

SARO vindt het positief dat in de samenwerking tussen de bestuursniveaus proactief ingezet zal worden op '*compliance promotion*'. Lokale besturen kunnen een belangrijke rol spelen inzake preventie, sensibilisering en proactieve controle op het terrein, en pas in tweede instantie de effectieve handhaving. Het is aan de Vlaamse overheid om vanuit haar coördinerende rol hiervoor een gezamenlijk kader uit te werken.

25. Complementariteit van de handhaving. Inzake het vooropgestelde samenwerkingsmodel meent SARO dat het effectief handhaven best op complementaire wijze gebeurt door het niveau dat ook instaat voor het beheer van het betreffende (vastgestelde of beschermde) onroerend erfgoed. Lopende handhavingstrajecten met vaak lange voorgeschiedenis kunnen niet doorgeschoven worden naar de lokale besturen. In dossiers waar efficiënte handhaving in het verleden uitbleef, moet aldus eerst orde op zaken worden gesteld.

Aanvullend herinnert de raad aan de aankondiging van het Vlaams Regeerakkoord om de opbrengsten van de door de lokale besturen uitgevoerde handhaving van Vlaamse regels rechtstreeks bij de lokale besturen te laten terechtkomen.²²

26. Kennisdeling. Tot slot vermeldt de visienota dat Vlaanderen werk zal maken van een platform waar alle handhavingsactoren informatie uitwisselen over handhavingsdossiers.²³ SARO kan deze ambitie ondersteunen. Door het uitwisselen van informatie moeten de verschillende handhavingsactoren hun opdrachten efficiënter kunnen vervullen en wordt kennisdeling gefaciliteerd. Dit moet er voor zorgen dat er op het terrein gecoördineerd wordt opgetreden.

Met het decreet van 26 februari werd de aanzet gegeven voor de opheffing van de VHRM en voor de uitbouw van een forum voor handhavingsactoren. SARO verwijst verder naar zijn briefadvies van 26 augustus 2020 over dit decreet.²⁴

²⁰ Visienota, pag.29

²¹ Visienota, pag. 25

²² Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024, pag. 236.

²³ Visienota, pag.36

²⁴ Decreet van 26 februari 2021 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu en de overheveling van taken inzake omgevingshandhaving. SARO-briefadvies van 26 augustus 2020 over het decreet houdende opheffing VHRM

<https://www.sarovaanderen.be/briefadvies-decreet-houdende-opheffing-vhrm>