



EVALUATIERAPPORT

ONROERENDERFGOEDDECREET

12 mei 2017



1	INLEIDING	5
2	EVALUATIE ONROERENDERFgoedDECREET	7
2.1	INDICATORENMETING	7
2.2	EVALUATIE OP BASIS VAN BELEIDSDOELSTELLINGEN	7
2.2.1	BELEIDSDOELSTELLING 1: ONROEREND ERFGOED, EN DE WAARDEN DIE ERAAN WORDEN GEHECHT, VRIJWAREN EN DOORGEVEN AAN DE VOLGENDE GENERATIES	8
2.2.1.1	Selectie van het onroerend erfgoed	8
2.2.1.1.1	Vaststellingen met betrekking tot de inventarissen (EVREG 031-036).....	9
2.2.1.1.2	Vaststellingen met betrekking tot beschermingen (EVREG 081-083 en 090-094)	10
2.2.1.1.3	Detectie van kansen en knelpunten	12
2.2.1.2	Staat van het onroerend erfgoed	13
2.2.1.2.1	Vaststellingen met betrekking tot handhaving (EVREG 144-147)	14
2.2.1.2.2	Detectie van kansen en knelpunten	15
2.2.1.3	Gebruik van het onroerend erfgoed.....	15
2.2.1.3.1	Vaststellingen met betrekking tot het behandelen van toelatingen (EVREG 097-099).....	15
2.2.1.3.2	Detectie van kansen en knelpunten	17
2.2.1.4	Draagvlak voor de onroerenderfgoedzorg	17
2.2.1.4.1	Vaststellingen met betrekking tot het benutten van inspraakmomenten (EVREG 001, 037-039 en 087-089) 17	
2.2.1.4.2	Detectie van kansen en knelpunten	19
2.2.2	BELEIDSDOELSTELLING 2: DE PARTNERS ACTIVEREN IN DE ZORG VOOR HET ONROEREND ERFGOED (COMPLEMENTAIR AAN HET AGENTSCHAP ONROEREND ERFGOED).....	19
2.2.2.1	Erkennen van actoren.....	19
2.2.2.1.1	Vaststellingen met betrekking tot het erkennen van actoren.....	20
2.2.2.1.2	Detectie van kansen en knelpunten	24
2.2.2.2	Ondersteuning van de partners in erfgoedzorg	25
2.2.2.2.1	Vaststellingen met betrekking tot de beheersplannen (EVREG 113-116).....	26
2.2.2.2.2	Detectie van kansen en knelpunten	28
2.2.3	BELEIDSDOELSTELLING 3: FINANCIËLE ONDERSTEUNING BIJEN WAAR HET NODIG IS VOOR HET ERFGOEDBEHOUD OF OM ONROERENDERFgoedONTWIKKELINGEN MOGELIJK TE MAKEN	29
2.2.3.1	Toekennen van subsidies.....	29
2.2.3.1.1	Vaststellingen met betrekking tot subsidies (EVREG 118-123)	29
2.2.3.1.2	Detectie van kansen en knelpunten	30
2.2.3.2	Toekennen van premies	31
2.2.3.2.1	Vaststellingen met betrekking tot premies (EVREG 124-137).....	31
2.2.3.2.2	Detectie van kansen en knelpunten	35
2.2.4	BELEIDSDOELSTELLING 4: DE WISSELWERKING VERSTERKEN TUSSEN DE ONROERENDERFgoedZORG EN RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN.....	36
2.2.4.1	Wisselwerking onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening	37
2.2.4.1.1	Vaststellingen met betrekking tot erfgoedlandschappen en onroerenderfgoedrichtplannen (EVREG 101-107)	37
2.2.4.1.2	Detectie van kansen en knelpunten	38
2.2.4.2	Inbedden van de archeologische erfgoedzorg	38
2.2.4.2.1	Vaststellingen met betrekking tot archeologie en ruimtelijke ordening (EVREG 045 en 079).....	39
2.2.4.2.2	Detectie van kansen en knelpunten	39
2.2.5	BELEIDSDOELSTELLING 5: DE ONROERENDERFgoedZORG LATEN BIJDAGEN AAN DUURZAME ONTWIKKELING	39
2.2.5.1.1	Vaststellingen met betrekking tot duurzame ontwikkeling.....	40
2.2.5.1.2	Detectie van kansen en knelpunten	41

////////////////////////////////////

2.3	SCREENING ‘KLANTVRIENDELIJKE REGELGEVING’	42
2.3.1	METHODIEK BEOORDELEN KLANTVRIENDELIJKHEID.....	42
2.3.2	RESULTATEN VAN DE SCREENING EN REMEDIËRING	43
2.3.2.1	Algemene vaststellingen	43
2.3.2.2	Instanties en actoren	43
2.3.2.3	Inventarissen.....	45
2.3.2.4	Archeologie.....	45
2.3.2.5	Beschermingen en erfgoedlandschappen	45
2.3.2.6	Beheersplannen	47
2.3.2.7	Subsidies	48
2.3.2.8	Premies	49
3	EVALUATIE ARCHEOLOGIEHOOFDSTUK	51
3.1	INDICATORENMETING	51
3.2	EVALUATIE OP BASIS VAN THEMA’S	51
3.2.1	ERKENNINGSVORWAARDEN	52
3.2.1.1	Huidige situatie	52
3.2.1.2	Evaluatie van deze situatie	53
3.2.1.3	Voorstellen tot actie en aanpassing.....	55
3.2.2	OPPERVLAKTECRITERIA EN VRIJSTELLINGEN.....	57
3.2.2.1	Huidige situatie	57
3.2.2.2	Evaluatie van deze situatie	57
3.2.2.3	Voorstellen tot actie en aanpassing.....	61
3.2.3	KOSTPRIJS ARCHEOLOGISCH ONDERZOEK	66
3.2.3.1	Huidige situatie	66
3.2.3.2	Evaluatie van deze situatie	66
3.2.3.3	Voorstellen tot actie en aanpassing.....	69
3.2.4	RESULTATEN ARCHEOLOGISCH ONDERZOEK	70
3.2.4.1	Huidige situatie	70
3.2.4.2	Evaluatie van deze situatie	71
3.2.5	BEKRACHTIGING	74
3.2.5.1	Huidige situatie	74
3.2.5.2	Evaluatie van deze situatie	74
3.2.5.3	Voorstellen tot actie en aanpassing.....	78
3.2.6	ARCHEOLOGISCH ONDERZOEK IN BESCHERMD ERFGOED.....	79
3.2.6.1	Huidige situatie	79
3.2.6.2	Evaluatie van deze situatie	79
3.2.6.3	Voorstellen tot actie en aanpassing.....	80
4	EVALUATIE DOOR DERDEN	81
5	ALGEMENE CONCLUSIES.....	84
	BIJLAGEN	86



1 INLEIDING

Het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en het bijhorende Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 traden grotendeels in werking op 1 januari 2015.¹ Eind 2015 werd het Onroerenderfgoedbesluit gewijzigd om ook het archeologiehoofdstuk (hoofdstuk 5) vanaf 2016 gefaseerd in werking te laten treden.² In 2016 werden zowel het Onroerenderfgoeddecreet als het Onroerenderfgoedbesluit aangepast aan het op 17 juli 2015 goedgekeurde kerntakenplan.³ Van deze gelegenheden werd tegelijkertijd gebruik gemaakt om al enkele (vooral technische) wijzigingen door te voeren. Ook de Code van Goede Praktijk voor Archeologie en Metaaldetectie werd herzien waardoor een tweede versie hiervan werd vastgesteld door de minister op 16 december 2016 (inwerkingtreding op 1 januari 2017).⁴

In het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 is opgenomen: *“Halverwege 2017 evalueren we de eerste resultaten van dit decreet en de effecten ervan op het terrein, met het oog op eventuele bijsturingen. Ook voor het hoofdstuk “archeologie” van dit decreet vaardigen we zo snel mogelijk het uitvoeringsbesluit uit, zodat ook dit onderdeel in werking kan treden. (...) Zodra dit hoofdstuk in werking getreden is, evalueren we de uitvoering ervan voortdurend, onder meer wat betreft de werkbaarheid en de betaalbaarheid ervan, en sturen we bij indien nodig.”*⁵ In het regeerakkoord wordt dus enerzijds een opdracht gegeven tot het uitvoeren van een evaluatie van de volledige onroerenderfgoedregelgeving en anderzijds tot het continu evalueren van hoofdstuk 5 (archeologieluik) van deze regelgeving. Ook in het Onroerenderfgoeddecreet zelf is een artikel ingeschreven (art. 5.6.1.) dat voorschrijft dat er over hoofdstuk 5 jaarlijks een evaluatierapport wordt voorgelegd aan de Vlaamse Regering.

Voorliggend evaluatierapport bestaat daarom uit drie onderdelen.

Een eerste onderdeel is de evaluatie van het volledige Onroerenderfgoeddecreet. Al in 2015 werd een indicatorenset ontwikkeld met het oog op deze evaluatie-oefening. Hierdoor kunnen de resultaten meegegeven worden van de eerste twee jaren na de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet (2015 en 2016). De resultaten van de meting worden daarna afgezet tegen de vooropgestelde beleidsdoelstellingen van het Onroerenderfgoeddecreet en -besluit. Op basis van deze oefening kunnen we nagaan of de nieuwe regelgeving de gewenste effecten resorteert.

¹ Decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed, B.S. 17 oktober 2013, 74104 en Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, B.S. 27 oktober 2014, 82555.

² Besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 houdende wijziging van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en van diverse besluiten wat betreft technische aanpassingen en archeologie en houdende vaststelling van lijst van aangeduide erkende archeologen, B.S. 23 december 2015, 77248.

³ Decreet van 15 juli 2016 houdende wijziging van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en van diverse decreten wat betreft de uitvoering van het kerntakenplan van het agentschap Onroerend Erfgoed en wat betreft financiële en technische aanpassingen, B.S. 2 september 2016, 59420.

Besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2016 houdende wijziging van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en van diverse besluiten van de Vlaamse Regering met het oog op het uitvoeren van het kerntakenplan van het agentschap Onroerend Erfgoed en andere financiële en technische aanpassingen, B.S. 23 december 2016, 89502.

⁴ Officiële benaming: Code van Goede Praktijk voor de uitvoering van en rapportering over archeologisch vooronderzoek en archeologische opgravingen en het gebruik van metaaldetectoren. Hierna gebruiken we: Code van Goede Praktijk voor Archeologie en Metaaldetectie.

⁵ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, XXI. Onroerend Erfgoed, p. 144.



Bijkomend werd de regelgeving gescreend op klantvriendelijkheid en wordt een remediëring voorgesteld voor deze aspecten die onvoldoende klantvriendelijk blijken.

Een tweede onderdeel gaat specifiek over de evaluatie van het archeologiehoofdstuk. Om dit hoofdstuk te evalueren werd een afzonderlijke indicatorenset ontwikkeld. De meting van deze indicatoren ging van start ten laatste op 1 juni 2016, de datum waarop het archeologieluik volledig in werking trad. Ook hier onderbouwen deze indicatoren de evaluatie van het archeologieluik. De evaluatie van het archeologieluik gebeurde aan de hand van enkele vooropgestelde thema's zoals de oppervlaktecriteria, de kostprijs en de resultaten van het archeologisch onderzoek. Deze thema's werden bepaald op basis van signalen die we ontvingen van de verschillende belanghebbenden. Op die manier werd per thema nagegaan wat de sterktes, de kansen, de moeilijkheden en de knelpunten zijn en worden er waar nodig voorstellen tot aanpassing of tot actie geformuleerd.

In een laatste onderdeel wordt gewezen op alle adviezen die we ontvingen van andere instanties, belangengroepen en actoren. Hun opmerkingen en suggesties worden in bijlage geclusterd weergegeven en er wordt gemotiveerd aangegeven of de voorstellen al dan niet kunnen leiden tot een aanpassing van het instrumentarium. In het evaluatierapport zelf wordt gefocust op een aantal algemene vaststellingen en rode draden.

Dit evaluatierapport tracht in grote lijnen en op overzichtelijke wijze weer te geven wat de bevindingen zijn van deze eerste evaluatie-oefening. Deze bevindingen gaan in de eerste plaats over de regelgeving zelf en of hiermee de vooropgestelde doelstellingen worden bereikt. Af en toe worden ook vaststellingen gedaan met betrekking tot de toepassing van de regelgeving en worden hierover voorstellen tot optimalisatie geformuleerd. We baseerden onze conclusies zowel op feitelijkheden als op signalen die we ontvangen vanuit het veld. Alle relevante gegevens, onderzoeken en adviezen bevinden zich daarom als bijlage bij dit rapport.

Het Onroerendergoeddecreet is intussen ruim twee jaar van kracht. Dit is voldoende om al enkele globale conclusies te trekken maar het is nog te vroeg om de effecten te kennen van dit decreet op middellange en lange termijn. Verdere opvolging, monitoring en evaluatie van het beleid en instrumentarium blijven nodig en nuttig.



Memorie van Toelichting) maar ook uit andere beleidsdocumenten (zoals de Beleidsnota Onroerend Erfgoed). Op basis hiervan werden vijf beleidsdoelstellingen geformuleerd:

- doelstelling 1: onroerend erfgoed, en de waarden die eraan worden gehecht, vrijwaren en doorgeven aan de volgende generaties;
- doelstelling 2: partners activeren in de zorg voor het onroerend erfgoed (complementair aan het agentschap Onroerend Erfgoed);
- doelstelling 3: financiële ondersteuning bieden waar het nodig is voor het erfgoedbehoud of om onroerenderfgoedontwikkelingen mogelijk te maken;
- doelstelling 4: wisselwerking versterken tussen onroerenderfgoedzorg en ruimtelijke ontwikkelingen;
- doelstelling 5: onroerenderfgoedzorg laten bijdragen aan duurzame ontwikkeling.

Aan deze vijf doelstellingen werden de meetresultaten van 102 indicatoren gekoppeld. Sommige van de meetresultaten werden aan verschillende doelstellingen gekoppeld omdat deze resultaten indicatief zijn voor meerdere doelstellingen. Op basis van deze oefening kwamen we tot verschillende vaststellingen per beleidsdoelstelling. Hieronder worden de belangrijkste vaststellingen weergegeven. Bij deze evaluatie op basis van beleidsdoelen worden wel al bepaalde kansen en knelpunten gedetecteerd maar worden nog geen concrete voorstellen tot aanpassing aan de regelgeving geformuleerd. Over sommige punten is nog verder onderzoek nodig of overleg met de belanghebbenden. Het is de bedoeling om op korte termijn een conceptnota op te stellen en voor goedkeuring aan de Vlaamse Regering voor te leggen, waarin alle wenselijke aanpassingen aan de regelgeving op basis van deze evaluatie worden gebundeld.

Voor een schematisch overzicht van de resultaten van de meting van de 102 indicatoren verwijzen we naar *bijlage 2: Evaluatie in functie van de beleidsdoelstellingen van de onroerenderfgoedregelgeving*.

2.2.1 Beleidsdoelstelling 1: Onroerend erfgoed, en de waarden die eraan worden gehecht, vrijwaren en doorgeven aan de volgende generaties

Aan de hand van de eerste beleidsdoelstelling willen we nagaan of we door middel van het Onroerenderfgoeddecreet het onroerend erfgoed, en de waarden die eraan worden gehecht, voldoende kunnen vrijwaren en dus doorgeven aan de volgende generaties. Hierbij stellen we ons de volgende vragen:

- kunnen we op basis van de huidige regelgeving het onroerend erfgoed adequaat borgen voor de volgende generaties?
- lukt het om dit erfgoed in een goede staat te behouden of om het te herstellen?
- wordt het erfgoed ingeschakeld in de maatschappij en wordt het gebruikt?
- is er voldoende draagvlak voor het behoud van het onroerend erfgoed?

2.2.1.1 Selectie van het onroerend erfgoed

Het Onroerenderfgoeddecreet beschikt over twee instrumenten om te bepalen wat als onroerend erfgoed gekwalificeerd kan worden: enerzijds door de opmaak van inventarissen en anderzijds door het beschermingsinstrument. Deze twee instrumenten vormen al decennialang de basis van het onroerenderfgoedbeleid en zijn niet nieuw. Het inventariseren en het beschermen van erfgoed zijn processen die niet los van elkaar kunnen worden gezien: op basis van inventarisatie wordt de selectie



gemaakt van wat beschermenswaardig is. Er werd nog een nieuw instrument in het decreet ingeschreven om erfgoedwaarden te evalueren en veilig te stellen, namelijk: het onroerenderfgoedrichtplan. Dit instrument komt verder aan bod (*cf. infra 2.2.4.1.1*).

2.2.1.1.1 Vaststellingen met betrekking tot de inventarissen (EVREG 031-036)

In het Onroerenderfgoeddecreet krijgen vijf verschillende inventarissen een decretale verankering, namelijk de landschapsatlas, de inventaris van archeologische zones, de inventaris van bouwkundig erfgoed, de inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde en de inventaris van historische tuinen en parken. Ze kunnen geheel of gedeeltelijk worden vastgesteld. Daarnaast is er nog de mogelijkheid om andere onroerenderfgoedinventarissen vast te stellen. Vóór 2015 konden zowel de inventaris bouwkundig erfgoed als de landschapsatlas worden vastgesteld, maar er werd enkel voor de inventaris bouwkundig erfgoed gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Het vaststellingsinstrument werd vanaf 2015 uitgebreid naar alle types van erfgoed: zowel archeologisch, bouwkundig als landschappelijk erfgoed kan worden vastgesteld. De gegevens die een vastgestelde inventaris minstens moet bevatten werden decretaal vastgelegd. De criteria voor het opnemen of schrappen van een item in of uit de inventaris werden vastgelegd in het uitvoeringsbesluit. Naar aanleiding van een resolutie van het Vlaams Parlement gaat de vaststelling van een inventaris steeds gepaard met een openbaar onderzoek.⁶ Algemeen geldt er een zorg- en motiveringsplicht voor administratieve overheden ten aanzien van onroerende goederen die zijn opgenomen in een aan een openbaar onderzoek onderworpen inventaris. Ook geldt er een informatieplicht bij verschillende vormen van overdracht van een onroerend goed opgenomen in de inventaris. Verder verschillen de rechtsgevolgen verbonden aan de vaststelling per inventaris.

We merken op dat het inventariseren en digitaal ontsluiten van de inventarisitems wordt verdergezet. Het aantal digitaal ontsloten inventarisitems met erfgoedwaarde blijft stijgen. Er is echter een groot verschil tussen de verschillende types inventarissen. Dit heeft vooral met de historiek te maken. Vanaf 2009 tot en met 2014 was er een jaarlijkse vaststelling van de inventaris van bouwkundig erfgoed, dus voor de inwerkingtreding van het decreet was er voor deze inventaris al een globale vaststelling afgerond terwijl dit voor de andere inventarissen niet het geval was. Voor de inventaris van bouwkundig erfgoed zou de vaststelling zich na 2015 kunnen beperken tot actualiseringen (bijkomende vaststellingen aan de hand van nieuwe/geschrapte items). De zorg- en motiveringsplicht geldt echter enkel voor deze inventarissen die zijn vastgesteld conform de procedure uit het Onroerenderfgoeddecreet en dus onderworpen zijn aan een openbaar onderzoek. In de Memorie van Toelichting bij het decreet is daarom opgenomen dat de inventaris bouwkundig erfgoed wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek.

In 2015 werden er geen inventarissen vastgesteld maar werden er wel enkele procedures opgestart. In 2016 werden 6 openbare onderzoeken in functie van een vaststelling georganiseerd, waarna deze inventarisitems datzelfde jaar nog werden vastgesteld. Het ging daarbij telkens om een gedeeltelijke vaststelling van de inventaris. We zien dat er verschillende manieren van vaststellen zijn per type

⁶ Resolutie van het Vlaams Parlement betreffende de conceptnota *Onroerend Erfgoed*, aangenomen op 25 mei 2011, 1065 (2010-2011).



inventaris. Voor de vaststelling van archeologische zones is gekozen voor een thematische methodiek (bv. vaststelling van historisch stadskernen of alluviale gebieden). Voor de landschapsatlas, de inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde en de inventaris van historische tuinen en parken zien we dat deze vaststellingen eerder gemeente- of regiogebonden zijn. De vaststelling van de landschapsatlas volgt de AGNAS-programmatie (afbakening van de gebieden van de Natuurlijke en Agrarische Structuur) in functie van de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. De inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde en de inventaris van historische tuinen en parken surfen mee op de vaststelling van de ankerplaatsen en volgen dus ook de AGNAS-programmatie. Bij het inventariseren van een ankerplaats in functie van een vaststelling wordt dus voor dat gebied de inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde en de inventaris van historische tuinen en parken mee vastgesteld. De inventaris van bouwkundig erfgoed werd sinds de laatste vaststelling in november 2014 nog niet opnieuw vastgesteld maar deze vaststelling wordt voorbereid. Er werd gekozen voor een aanpak per provincie, waarbij een eerste gedeeltelijke vaststelling van de inventaris bouwkundig erfgoed in 2017 wordt voorzien voor de provincie Limburg.

Het organiseren van een openbaar onderzoek bij de vaststelling van inventarissen, zoals voorgeschreven door de resolutie van het Vlaams Parlement, houdt dus een andere manier van werken in en genereert bijkomende administratieve lasten. Het decreet bepaalt bijvoorbeeld dat de aankondiging van het openbaar onderzoek voor de vaststelling van een inventaris in ten minste drie dagbladen moet worden gepubliceerd. De kostprijs voor het plaatsen van deze advertenties bedraagt gemiddeld 15.000 euro per vaststelling. In de regelgeving is ook opgenomen dat er een openbaar onderzoek moet gebeuren voor het schrappen van items uit een vastgestelde inventaris. Sinds de nieuwe regelgeving werden er hierdoor geen items uit de vastgestelde inventaris van bouwkundig erfgoed geschrapt.

2.2.1.1.2 Vaststellingen met betrekking tot beschermingen (EVREG 081-083 en 090-094)

In Vlaanderen hebben we intussen een traditie van 85 jaar wettelijk beschermen. Het instrument heeft dus al de tand des tijds doorstaan. Doorheen de tijd is de logica van het beschermingsinstrument hetzelfde gebleven maar werd de procedure geregeld bijgestuurd, zo ook door het Onroerenderfgoeddecreet. Een belangrijke verwezenlijking van het decreet is dat de verschillende procedures uit het Monumentendecreet (1976), het Archeologiedecreet (1993) en het Landschapsdecreet (1996) op elkaar werden afgestemd. Dit zorgt voor een grotere transparantie en verhoogt de inhoudelijke samenhang tussen de verschillende beschermde onroerende goederen. De mogelijkheid bestaat nu om ensembles die bestaan uit verschillende typologieën (bv. cultuurhistorisch landschap met drie monumenten en een archeologische site) in een besluit te beschermen. Het instrument van een overgangszone kan gecombineerd worden met om het even welke bescherming.

Onder welbepaalde voorwaarden is er voorafgaand aan de beschermingsprocedure een toegangsrecht tot het beschermenswaardige goed. Deze procedure kan lang duren: een tegensprekelijke procedure bij de rechtbank in eerste aanleg neemt al snel een half jaar tot anderhalf jaar in beslag. In die periode kan de zakelijkrechthouder de erfgoedwaarden beschadigen.

Het is belangrijk om op te merken dat er wordt teruggekeerd naar een procedure in drie fases, want voorafgaand aan de voorlopige bescherming dienen al adviezen te worden ingewonnen: van het



College van Burgemeester en Schepenen van de betrokken gemeentebesturen, van verschillende betrokken departementen en agentschappen van de Vlaamse overheid en van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (VCOE) (*cf. infra 2.2.1.4.1*). Er is wel een spoedprocedure voorzien 'bij dringende noodzakelijkheid'. De minister kan dan aan de voorafgaande adviezen voorbij gaan en onmiddellijk overgaan tot de voorlopige bescherming, waardoor de rechtsgevolgen meteen van toepassing worden. Bij deze spoedprocedure is het niet altijd mogelijk om toegang te krijgen tot woningen of bedrijfslokalen. Dit heeft als gevolg dat men het interieur niet kent en dus niet mee kan waarderen. Dit interieur kan dus zelden gevat worden bij een 'spoedbescherming'.

Tussen de voorlopige en de definitieve bescherming wordt een openbaar onderzoek georganiseerd door de gemeente. Dit onderzoek heeft een looptijd van dertig dagen. Indien de gemeente dit niet zelf organiseert, wordt deze taak overgenomen door het agentschap Onroerend Erfgoed. Het beschermingsbesluit en het bijhorende dossier liggen ter inzage bij de gemeente en het agentschap. De mogelijkheid tot het organiseren van een hoorzitting in het kader van dit openbaar onderzoek werd voor het eerst decretaal ingeschreven. Voor de cultuurhistorische landschappen geldt geen individuele betekening meer maar een algemene bekendmaking in ten minste drie dagbladen. De betekening leidde voorheen vaak tot procedurefouten vanwege de veelheid aan eigenaars binnen een te beschermen landschap. Deze andere werkwijze heeft als gevolg dat er opnieuw cultuurhistorische landschappen worden beschermd (1 voorlopige bescherming in 2015 en 4 in 2016). Sinds 2008 was dit niet meer gebeurd en was de focus volledig verschoven naar de aanduiding van ankerplaatsen.

Het valt op dat het beschermingsbesluit meer op maat van het te beschermen goed moeten worden gemaakt. Zo bevat het definitieve beschermingsbesluit minstens: de kadastrale gegevens, het statuut van de bescherming, de benaming, een beknopte wetenschappelijke beschrijving, de erfgoedwaarden, de erfgoedelementen, de erfgoedkenmerken, de beheersdoelstellingen en de bijzondere voorschriften voor de instandhouding en het onderhoud. Als bijlage bij het besluit hoort een plan met de afbakening, een fotoregistratie van de fysieke toestand, indien nodig een lijst met cultuurgoederen, een document waarin het agentschap zich uitspreekt over de ingediende bezwaren, opmerkingen en adviezen én desgevallend het verslag van de georganiseerde hoorzitting. Pas sinds het Onroerenderfgoeddecreet is het verplicht om in de bijlage de behandeling van bezwaren, opmerkingen en adviezen op te nemen. Dit duidt erop dat een bescherming steeds steviger moet worden gemotiveerd en dat de overwegingen in het besluitvormingsproces ook beter moeten worden gecommuniceerd.

De geldigheidstermijn van de voorlopige bescherming werd verkort tot negen maanden (voorheen een jaar) en deze kan eenmalig verlengd worden met drie maanden (voorheen zes maanden). In 2015 werd een opvallend lager aantal onroerende goederen voorlopig beschermd (5, waarvan 4 monumenten en 1 landschap). Dit lage aantal is te verklaren door de nodige aanpassingen aan de nieuwe werkwijze en door de afwerking van nog veel lopende beschermingsprocedures volgens de oude regelgeving. In 2016 werden dan weer 93 onroerende goederen voorlopig beschermd, een aantal dat vergelijkbaar is met de periode van voor de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet.

Het opheffen of wijzigen van een beschermingsbesluit is sinds 1 januari 2015 in regel moeilijker geworden: dit dient te gebeuren onder strikte voorwaarden en in twee fases. Net zoals bij de procedure tot bescherming wordt gewerkt met een voorlopige en een definitieve wijziging of opheffing. In bepaalde gevallen is het wel mogelijk om een verkorte wijzigingsprocedure te doorlopen



waarbij enkel een schriftelijke toestemming van de eigenaar nodig is om het beschermingsbesluit te wijzigen, bijvoorbeeld als de toevoeging van gegevens aan het besluit nodig is om een goed beheer van het beschermd goed mogelijk te maken. Het opheffen van beschermingsbesluiten blijft uitzonderlijk. We zien in de indicatoren dat er in 2015 28 beschermingsbesluiten werden opgeheven, wat een vrij hoog aantal lijkt. Deze opheffingen gaan echter over 28 beschermde monumenten in een begijnhof, waarbij het begijnhof als geheel werd beschermd en de individuele bescherming van de huisjes overbodig werd. Dit cijfer geeft dus een vertekend beeld.

2.2.1.1.3 Detectie van kansen en knelpunten

Er is met betrekking tot **het vaststellen van inventarissen** zowel continuïteit als een breuk vast te stellen bij de overgang van oude naar nieuwe regelgeving. Het inventariseren van de inventarisitems wordt verdergezet en ze worden digitaal ontsloten. In 2015 werd gestart met de vaststelling van inventarisitems, wat tegen eind 2016 leidde tot een eerste reeks van 180 vastgestelde inventarisitems, na een openbaar onderzoek te hebben doorlopen. Zowel de vaststellingspraktijk als de rechtsgevolgen zijn niet voor alle inventarissen gelijk en dit draagt niet bij tot een consequent en eenduidig beleid.

De implementatie van het kerntakenplan voor Onroerend Erfgoed zorgde ervoor dat de adviesverplichting voor het agentschap over sloop/kap van een item uit de inventaris van bouwkundig erfgoed/de inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde uit het decreet werd geschrapt vanaf 1 januari 2017. 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.

Inzake **beschermingen** is er geen breuk vast te stellen bij de overgang van oude naar nieuwe regelgeving, behalve voor de cultuurhistorische landschappen, die opnieuw als zodanig worden beschermd. 2015 gold duidelijk als overgangsjaar, maar de draad werd weer opgenomen. Er is een grotere betrokkenheid van belanghebbenden, onder andere door het invoeren van de adviesvraag voorafgaand aan de bescherming (*cf. infra 2.2.1.4*). Het is essentieel dat inspraak en participatie zo vroeg mogelijk in het traject worden voorzien. Een nadeel van het voorafgaand advies is dat het dossier drie keer wordt afgewerkt en dat dit dus een verzwaring betekent van de administratieve lasten en de facto een verlenging van de procedure. We merken ook op dat de beschermingsbesluiten steeds beter worden onderbouwd en steeds meer informatie bevatten. Het decreet schrijft voor om naast de erfgoedwaarden ook de erfgoedelementen en erfgoedkenmerken te vermelden en om in elk beschermingsbesluit ook de doelstellingen voor het toekomstig beheer mee op te nemen. Een dergelijke aanpak leidt ongetwijfeld tot meer rechtszekerheid en transparantie voor de eigenaar en beheerder van een beschermd goed, omdat deze beter weet waar hij aan toe is. Tegelijk heeft een dergelijke manier van werken ook een schaduwkant omdat er op het ogenblik van bescherming al veel wordt vastgelegd, zonder rekening te (kunnen) houden met wijzigende contextfactoren, zoals een nieuwe bestemming, andere technische vereisten, ... De vraag rijst dus of door het exhaustief beschrijven van de erfgoedelementen en de toekomstmogelijkheden in een beschermingsbesluit op termijn bepaalde ontwikkelingen soms niet op voorhand ongewild of onbewust worden gehypothekeerd.



Er werd nog geen gebruik gemaakt van de decretaal voorziene procedure om een bescherming om te zetten naar een ander beschermingsstatuut. Het decreet bakent duidelijk af wanneer een bescherming kan opgeheven of gewijzigd worden. Dat maakt de afweging of een **opheffing of wijziging van een beschermingsbesluit** wenselijk is eenvoudiger. Bij verplaatsingen van erfgoed, in het geval dit noodzakelijk is voor het behoud van de erfgoedwaarden, is de procedure zwaar en duurt ze lang (door opeenvolging van voorlopige opheffing, definitieve opheffing, afbraak en demontage, verplaatsing en heropbouw, voorlopige bescherming, definitieve bescherming). Bijkomend moeten dan nog twee stedenbouwkundige vergunningen worden verkregen, namelijk voor de sloop van het monument op de oorspronkelijk plek en voor de heropbouw op de nieuwe plek.

Het waarden van onroerend erfgoed gebeurt in Vlaanderen vanuit een wetenschappelijke analyse op basis van een beschermingskalender. De **conventie van Faro** over de bijdrage van het cultureel erfgoed aan de samenleving (2005) schrijft voor dat de maatschappij ook betrokken moet worden bij de waardering en selectie van het erfgoed.⁷ Het is raadzaam om de term ‘erfgoedgemeenschap’, zoals gedefinieerd in de Faro-conventie, te integreren in het decreet zodat deze gemeenschappen worden erkend als actor en hun rol kunnen opnemen bij het waarden, beheren en ontsluiten van erfgoed. Deze erfgoedgemeenschappen kunnen als actoren betrokken worden bij de werking van onroerenderfgoedgemeenten en intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten (cf. *infra* 2.2.2.1.1.1 en 2.2.2.1.1.2) en bij het opstellen van onroerenderfgoedrichtplannen (cf. *infra* 2.2.4.1.1). Het verdient ook aanbeveling om na te gaan hoe erfgoedgemeenschappen meer en beter betrokken kunnen worden in het waarderingsproces. We stellen immers vast dat er vanuit de samenleving veel *ad hoc*-beschermingsaanvragen worden ingediend. Uit deze aanvragen kan meestal niet worden afgeleid in welke mate de aanvraag wordt gesteund door een gehele erfgoedgemeenschap en hoe gedragen een beschermingsaanvraag is. Door de hoeveelheid *ad hoc*-aanvragen is het bovendien moeilijk om al deze aanvragen te onderzoeken en evenwaardig te behandelen. Een aanbeveling is om voor het opstarten van een beschermingsprocedure na te gaan of er wel een erfgoedgemeenschap aanwezig is. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit bepaalde burgerinitiatieven en -participatie (bv. door het indienen van een petitie). Dergelijke praktijken kunnen worden ingebed in het waarderend onderzoek en hoeven niet noodzakelijk in de regelgeving worden ingeschreven.

2.2.1.2 Staat van het onroerend erfgoed

De regelgeving biedt diverse instrumenten aan voor het in goede staat behouden en herstellen van onroerend erfgoed. Eigenaars en beheerders worden begeleid bij het beheer van erfgoed, worden aangemoedigd om een beheersplan op te stellen, krijgen financiële tegemoetkomingen en als het niet loopt zoals het hoort kan een handhavingstraject worden opgestart. Het toepassen van deze instrumenten is wellicht zichtbaar op het terrein: we gaan ervan uit dat het onroerend erfgoed hierdoor beter wordt onderhouden en beheerd en dat de staat, waarin het erfgoed zich bevindt,

⁷ De conventie van Faro over de waarde van cultureel erfgoed voor de samenleving kwam op 27 oktober 2005 tot stand in de schoot van de Raad van Europa. Het Vlaams Parlement heeft de conventie aangenomen door het instemmingsdecreet van 14 februari 2014. Het agentschap Onroerend Erfgoed heeft, samen met Herita vzw, deze conventie grondig gescreend en ging na welke stappen nog bijkomend moeten worden ondernomen om de conventie te implementeren. Hiertoe werden enkele beleidsaanbevelingen geformuleerd. Enkele van deze beleidsaanbevelingen hebben betrekking op de regelgeving en worden meegenomen in dit rapport.



verbetert. Er zijn echter geen gegevens voorhanden om de staat van het beschermde of geïnventariseerde erfgoed te monitoren.

Wel beschikken we over cijfers die aangeven hoe vaak een handhavingstraject wordt opgestart en hoe dit verloopt. Deze gegevens geven echter nog niet globaal aan in welke toestand het onroerend erfgoed in Vlaanderen zich bevindt.

2.2.1.2.1 Vaststellingen met betrekking tot handhaving (EVREG 144-147)

Sinds het Onroerenderfgoeddecreet is er een divers aanbod van maatregelen om te handhaven waar nodig: van zachte handhaving (aanmaningen en raadgevingen) tot harde handhaving. Er zijn ook uitgebreidere mogelijkheden om herstel van waardevol onroerend erfgoed na te streven: niet enkel integraal herstel door reconstructie maar ook herstel door gedeeltelijke compensatie. Het zorgen voor een fotoregistratie op moment van bescherming speelt daarbij een positieve rol.

We stellen vast dat er gebruik wordt gemaakt van de zachte handhaving. In 2015 verstuurde het agentschap Onroerend Erfgoed 35 raadgevingen en 53 aanmaningen (onvolledige aantallen: vanaf 1 april 2015); in 2016 waren dat 50 raadgevingen en 64 aanmaningen. Indien geen gevolg wordt gegeven aan de aanmaning, geldt in elk geval een aangifteplicht bij de Erfgoedinspectie. In 2015 werden 98 processen-verbaal opgesteld en in 2016 waren dit er 131. In mindere mate werden er herstellvorderingen (22 in 2015 en 16 in 2016) en stilleggingen (10 in 2015 en 4 in 2016) bevolen. Voor elk schadeherstel wordt de handhavingstechniek ingezet die het meest geschikt is om met zo weinig mogelijk middelen en risico's een zo goed mogelijk resultaat neer te zetten. De kwaliteit van de herstellvorderingen blijft een belangrijk item. Een herstellvordering dient immers zo concreet mogelijk te zijn en weinig ruimte te laten voor interpretatie wil zij niet worden afgewezen door de rechter of een titel opleveren die zeer moeilijk uitvoerbaar is. Het opstellen van een herstellvordering is in elk geval teamwerk en veronderstelt een doorgedreven samenwerking tussen het agentschap Onroerend Erfgoed, die inhoudelijke elementen aanlevert, en de Erfgoedinspectie, die deze inhoud beoordeelt en de procedurele en operationele aspecten bewaakt. Voor het eerst werd in een dossier schadevergoeding gevorderd na verloren gegane erfgoedwaarden. In 1 dossier werd een procedure ingeleid tot terugvordering van premies. Er zijn sedert de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet 23 onderhandelingen over een minnelijke schikking opgestart. In 2015 werden 5 minnelijke schikkingen ondertekend; in 2016 1. Verschillende dossiers zijn nog in onderhandeling en worden mogelijk gefinaliseerd in 2017. Wanneer de onderhandelingen afspringen worden de overtredingen verder langs gerechtelijke weg vervolgd, tenzij de overtredingen ongedaan werden gemaakt voordat er werd gedagvaard.

Enkele handhavingsinstrumenten werden niet toegepast in 2015 en 2016. Er werden nog geen verslagen van vaststelling opgesteld. Dit heeft deels te maken met het feit dat inbreuken onroerend erfgoed onder andere betrekking hebben op de archeologische erfgoedzorg, waarvan de bepalingen pas in de loop van 2016 volledig in werking getreden zijn. Ook werden nog geen handelingen of nalatigheden geverbaliseerd die een exclusieve bestuurlijke geldboete konden genereren.

Pas in de tweede helft van 2016 werd delegatie verleend voor de beroepsmogelijkheid bij bestuurlijke maatregelen (bestuursdwang en last onder dwangsom). Daarna werden de dossiers gescreend op het mogelijk toepassen van bestuursdwang en last onder dwangsom. Dit heeft tot gevolg dat de



Erfgoedinspectie in 2016 nog geen bestuurlijke maatregelen heeft opgelegd maar voorlopig nog haar toevlucht heeft genomen tot de burgerlijke dagvaarding en het kortgeding.

2.2.1.2.2 Detectie van kansen en knelpunten

We hebben geen duidelijk zicht op de staat van het erfgoed. Er zijn wel bepaalde bronnen voorhanden maar deze zijn niet representatief voor alle erfgoed. Zo monitort Monumentenwacht Vlaanderen vzw de toestand van het erfgoed van haar leden, maar dit betreft in hoofdzaak erfgoed in bezit van lokale besturen en kerkfabrieken. Bovendien zijn de leden van Monumentenwacht meestal de ‘goede huisvaders’ en vallen de slechte leerlingen ertussenuit. Het instrument van de **beheersplannen** biedt wel nieuwe kansen om de staat van het erfgoed beter op te volgen, maar dan enkel voor dit erfgoed waar een beheersplan wordt of is opgemaakt. In een beheersplan moet immers worden aangetoond op welke manier en op welk moment de beoogde doelstellingen zullen worden gerealiseerd.

Het effect van het nieuwe **handhavingsmogelijkheden** is op het eerste zicht positief maar het effect van de toepassing van deze maatregelen is na twee jaar uitvoering nog niet te meten. Nog niet alle handavingsinstrumenten uit het Onroerenderfgoeddecreet zijn aangewend en het effect van sommige maatregelen is pas na enige tijd zichtbaar. We kunnen wel al vaststellen dat de mogelijkheden tot zachte handhaving (raadgevingen en aanmaningen) worden aangewend maar we weten nog niet welke effecten dit op termijn zal opleveren.

2.2.1.3 Gebruik van het onroerend erfgoed

Om het behoud van het erfgoed te verzekeren, is het nodig dat dit erfgoed zijn plaats krijgt in het maatschappelijke leven. Erfgoed dat niet wordt gebruikt is kwetsbaar. Het is daarom relevant om te weten of het erfgoed wordt gebruikt en of er zicht is op een invulling in de nabije toekomst. We weten niet van elk beschermd goed of het wordt gebruikt en waarvoor. Ook hebben we geen zicht op de leegstand van het onroerend erfgoed. Wel kunnen we in kaart brengen hoeveel toelatingen worden verleend voor handelingen aan of in beschermde goederen. Hierdoor weten we hoeveel toelatingsplichtige handelingen worden aangevraagd en hoeveel toelatingen worden verleend. Het gaat hierbij zowel om toelatingen rechtstreeks verleend door het agentschap Onroerend Erfgoed of de erkende onroerenderfgoedgemeenten als om toelatingen geïntegreerd in de stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsvergunning.

2.2.1.3.1 Vaststellingen met betrekking tot het behandelen van toelatingen (EVREG 097-099)

Als we het aantal aangevraagde toelatingen voor toelatingsplichtige handelingen aan of in beschermde goederen afzetten ten opzichte van het totaal aantal beschermde items, dan komen we tot volgende vaststellingen voor 2015:⁸

- voor cultuurhistorische landschappen: 463 aanvragen/674 items of 68,70%;

⁸ Let wel: voor de gehele of gedeeltelijke sloop, het optrekken of het plaatsen of het herbouwen van een gebouw of een constructie in een beschermd stads- of dorpsgezicht moet een toelating gevraagd worden. Voor andere handelingen in een beschermd stads- of dorpsgezicht, die niet stedenbouwkundig vergunningsplichtig zijn, is niet altijd een toelating nodig maar geldt in eerste instantie een meldingsplicht bij de betrokken gemeente. Pas als de gemeente oordeelt dat de werken wezenlijke eigenschappen van het beschermde geheel verstoren, is er een toelating vereist. Het aantal meldingen bij gemeenten maakt geen onderdeel uit van de vermelde cijfers.

- voor monumenten, stads- en dorpsgezichten: 2.352 aanvragen/12.555 items of 18,74%;
- voor archeologische sites: 23 aanvragen/19 beschermde sites of 121,05%.

Voor 2016 komen we tot volgende cijfers:

- voor cultuurhistorische landschappen: 450 aanvragen/675 items of 66,67%;
- voor monumenten, stads- en dorpsgezichten: 2.273 aanvragen/12.694 items of 17,90%;
- voor archeologische sites: 17 aanvragen/24 beschermde sites of 70,83%.

In totaal komt dit voor 2015 neer op 2.838 aangevraagde toelatingen ten opzichte van 13.248 beschermde goederen of dus 21,42%. Voor 2016 gaat het over 2.740 aanvragen ten opzichte van 13.393 beschermde goederen of 20,46%. Hieruit kunnen we niet afleiden dat er voor 20% van de beschermde goederen een aanvraag wordt ingediend omdat er meerdere aanvragen per beschermd goed kunnen zijn. Het aantal aanvragen voor toelatingen is relatief stabiel gebleven na de inwerkingtreding van het Onroerendergoeddecreet. De doelstelling om minder toelatingsplichten in de regelgeving in te schrijven, heeft zich vooralsnog niet vertaald in het aantal aanvragen. In de beheersplannen worden wel vrijstellingen voor het aanvragen van toelatingen ingeschreven maar het is nog te vroeg om hiervan al de effecten te zien in het aantal toelatingen. Naar verwachting zal het aantal aangevraagde toelatingen dalen naarmate er meer goedgekeurde beheersplannen zijn (*cf. infra 2.2.2.2.1*).

Op basis van de meting kunnen we de aangevraagde toelatingen ook uitsplitsen per procedure (rechtstreeks of via vergunningsprocedure). Van de 2.838 aangevraagde toelatingen in 2015 zijn er 1.781 (of 62,8%) ingediend via de vergunningsprocedure VCRO en 1.057 (of 37,2%) rechtstreeks aangevraagd. Van de 2.740 aangevraagde toelatingen in 2016 zijn er 1.739 (of 63,5%) ingediend via de vergunningsprocedure VCRO en 1.001 (of 36,5%) rechtstreeks aangevraagd. Gemiddeld is dus voor ruim 6 op de 10 dossiers niet alleen een toelating maar ook een vergunning volgens de VCRO vereist en kan de vergunnings- en toelatingsprocedure geïntegreerd verlopen.

We weten ook in hoeveel procent van de gevallen een toelating voor de aangevraagde handelingen werd verleend:

- 1) voor cultuurhistorische landschappen werd zowel in 2015 als in 2016 in 86% van de gevallen een toelating verleend;
- 2) voor beschermde monumenten, stads- en dorpsgezichten werd in 2015 in 86 % en in 2016 in 84% van de gevallen een toelating verleend;
- 3) voor archeologische sites werd in 2015 in 91% en in 2016 in 59% van de gevallen een toelating verleend.

Gemiddeld wordt dus voor 80% tot 90% van de aanvragen een toelating verleend. Aan deze toelating kunnen wel bepaalde voorwaarden gekoppeld zijn. Een uitzondering hierop vormden de aanvragen voor toelatingen in archeologische sites in 2016 waar de toelating slechts voor 59% van de aanvragen werd verleend. Er is echter geen verklaring voor dit lage percentage.

In 2015 en 2016 werden samen 17 beroepen bij de minister ingediend tegen het verlenen of weigeren van een toelating of het koppelen van bepaalde voorwaarden hieraan.

Door de erkenning van onroerendergoedgemeenten is het behandelen van toelatingplichtige aanvragen voor handelingen aan of in beschermd erfgoed, waarvoor geen vergunning vereist is, niet



enkel meer voorbehouden aan de Vlaamse overheid. In die gevallen is het toezicht op het beheer van het beschermd erfgoed een gedeelde verantwoordelijkheid geworden tussen deze gemeenten en het agentschap Onroerend Erfgoed. Er is dus een goede afstemming nodig om dit beheer in goede banen te leiden. Op dit ogenblik is het onduidelijk hoe er moet worden omgegaan met aanvragen voor toelatingen waarbij het beschermd goed gelegen is op het grondgebied van verschillende gemeenten, vanaf het ogenblik dat er een of meerdere van deze gemeenten erkend zijn als onroerenderfgoedgemeente. Bij de gecombineerde aanvraag van een toelating en een premie voor eenzelfde beschermd goed, is het de onroerenderfgoedgemeente die de toelating verleent (in het geval er geen stedenbouwkundige vergunning nodig is) en de Vlaamse overheid die een premie kan toekennen.

2.2.1.3.2 Detectie van kansen en knelpunten

Het aantal **aanvragen voor toelatingsplichtige handelingen** aan of in beschermd erfgoed heeft betrekking op hooguit 20% van het beschermd onroerend erfgoed. Gemiddeld wordt voor 80 tot 90% van de aanvragen een toelating verleend, al dan niet met voorwaarden eraan gekoppeld. Er werden nog niet zo veel **beroepen** ingesteld tegen het verlenen of weigeren van een toelating. Het is dus nog voorbarig om hier algemene conclusies uit te trekken. In dit kader is het wel zinvol te herbekijken of de mogelijkheid voor 'belanghebbenden' om beroep aan te tekenen, moet worden behouden, uitgebreid of ingeperkt. Er is nog verdere afstemming nodig over de **taakverdeling tussen de erkende onroerenderfgoedgemeenten en het agentschap onroerend erfgoed** met betrekking tot het beheer van het beschermde erfgoed, in het bijzonder voor wat betreft gemeentegrensoverschrijdende projecten. In dit geval kan de aanvraag beter door het Vlaamse niveau worden behandeld.

2.2.1.4 Draagvlak voor de onroerenderfgoedzorg

Om het erfgoed te kunnen vrijwaren is het belangrijk dat er draagvlak is voor de erfgoedzorg en voor het gevoerde beleid. Draagvlak is echter moeilijk in cijfers uit te drukken en dus ook moeilijk te meten. Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet wel in verschillende inspraakmomenten bij het waarderen van erfgoed, zoals het openbaar onderzoek bij de vaststelling van een inventaris en de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tijdens de beschermingsprocedure. De mate waarbij gebruik wordt gemaakt van deze inspraakmomenten, geeft op zijn minst indicatie over de weerstand tegen het gevoerde beleid.

2.2.1.4.1 Vaststellingen met betrekking tot het benutten van inspraakmomenten (EVREG 001, 037-039 en 087-089)

Het Onroerenderfgoeddecreet bepaalde voor het eerst dat er een openbaar onderzoek diende gekoppeld te worden aan de vaststelling van inventarissen (*cf. supra 2.2.1.1.1*). Uit de indicatoren blijkt dat er relatief weinig bezwaar wordt ingediend tegen de opname van een item in een vastgestelde inventaris. Zo zien we dat er in 2015 58 items werden vastgesteld, waarbij voor slechts 15 items bezwaar werd ingediend. Het ging hierbij over 58 integrale historische stadskernen met een heel hoge bewoningsdichtheid. In 2016 werden er 139 items vastgesteld, waarbij er voor slechts 16 items bezwaar werd ingediend.



Voorafgaand aan de bescherming worden sinds het Onroerenderfgoeddecreet enkele adviezen verplicht ingewonnen, namelijk van de betrokken gemeentebesturen, van de departementen en agentschappen bevoegd voor ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed, leefmilieu, natuur en energie, mobiliteit en openbare werken en landbouw en visserij (cf. *supra* 2.2.1.1.2). Ook de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (VCOE) wordt op voorhand om advies gevraagd. We stellen vast dat gemeenten er niet steeds in slagen om binnen een periode van 30 dagen advies uit te brengen. Het consulteren van de eigen diensten en het nemen van een beslissing door het college van burgemeester en schepenen duurt vaak langer. Het verplicht inwinnen van adviezen van de verschillende departementen en agentschappen van de Vlaamse overheid betekent dat 25 instanties worden bevroegd. Slechts 8 van de 25 instanties nemen deze rol als adviesverlener in de beschermingsprocedure op en in minder dan 8% van de gevallen wordt effectief een advies verleend. Het merendeel van de adviezen is afkomstig van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, het agentschap Natuur en Bos en het departement Landbouw en Visserij. De VCOE verleent in regel wel advies maar beschikt dan ook over een adviestermijn van 60 dagen, terwijl andere bevroegde instanties slechts over een adviestermijn van 30 dagen beschikken. Naar aanleiding van de voorafgaande adviezen werd in 2015 1 beschermingsprocedure niet opgestart en werd de voorlopige beschermings dus niet ingezet. In 2016 werd geen enkele beschermingsprocedure stopgezet op basis van de voorafgaande adviezen.⁹

Ook tussen de voorlopige en de definitieve bescherming wordt een openbaar onderzoek georganiseerd door de gemeente. Dit onderzoek heeft een looptijd van dertig dagen. De betrokken gemeenten kunnen een hoorzitting organiseren in het kader van dit openbaar onderzoek. Ook zakelijkrechthouders kunnen tijdens de beschermingsprocedure vragen om gehoord te worden. In 2015-2016 hebben slechts drie zakelijkrechthouders hiervan gebruik gemaakt, terwijl gedurende deze twee jaren 98 onroerende goederen voorlopig werden beschermd. Dit hoorrecht wordt nochtans vermeld in de brief waarmee het inzetten van de voorlopige bescherming wordt betekend, waardoor we ervan kunnen uitgaan dat de zakelijkrechthouder hiervan voldoende op de hoogte is.

In 2015 zijn 9 dossiers voor schorsing of vernietiging van een beschermingsbesluit bij de Raad van State opgestart. Deze 9 dossiers betreffen 8 beschermingsbesluiten waarvan de procedure werd opgestart vóór 1 januari 2015 (en dus vóór de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet) en 1 besluit waarvan de beschermingsprocedure werd opgestart na 1 januari 2015. In 2016 zijn 8 dossiers voor schorsing of vernietiging van een beschermingsbesluit bij de Raad van State opgestart. Deze 8 dossiers betreffen 4 beschermingsbesluiten waarvan de procedure werd opgestart na 1 januari 2015 (en dus na de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet). De 8 dossiers betreffen 3 dossiers voor definitieve bescherming en 1 dossier voor voorlopige bescherming. Opgesplitst naar erfgoedtype vertegenwoordigen deze 8 dossiers uit 2016 2 beschermingen als monument, 1 bescherming als dorpsgezicht (5 dossiers) en 1 bescherming als archeologische zone.

⁹ Met dit voorbehoud (cf. EVREG 087): er wordt niet over alle beschermingsdossiers, waarover in een bepaald jaar een advies overeenkomstig artikel 6.3.1 van het Onroerenderfgoeddecreet wordt gevraagd en verkregen, ook al in datzelfde jaar een beslissing genomen door de minister. Het is dus mogelijk dat een advies pas in het jaar volgend op het jaar waarin het advies werd verleend, leidt tot het niet opstarten van de procedure tot voorlopige bescherming.



2.2.1.4.2 Detectie van kansen en knelpunten

We stellen vast dat er **relatief weinig bezwaren** worden ingediend tegen de vaststelling van een inventaris en ook dat er weinig procedures voor schorsing of vernietiging worden opgestart bij de Raad van State.

Het **advies voorafgaand aan de bescherming** wordt niet vaak benut door de bevoegde departementen en agentschappen van de Vlaamse overheid. Uit de screening van de klantvriendelijkheid van de regelgeving kwam naar voor dat het inwinnen van een voorafgaand advies bij de gemeenten, de departementen en agentschappen van de Vlaamse overheid en de VCOE, maar niet bij de eigenaar en beheerders van het te beschermen goed, een ongelijke behandeling inhoudt. Er wordt daarom voorgesteld om ofwel deze voorafgaande adviezen te schrappen en te vervangen door een officiële adviesvraag na de voorlopige bescherming ofwel om van alle betrokkenen, inclusief de zakelijkrechthouders, een advies in te winnen voorafgaand aan de bescherming en dan meteen over te gaan tot een definitieve bescherming (*cf. infra 2.3.2.5*). Dit laatste houdt dan meteen in dat het openbaar onderzoek voorafgaand aan de bescherming wordt georganiseerd.

2.2.2 Beleidsdoelstelling 2: De partners activeren in de zorg voor het onroerend erfgoed (complementair aan het agentschap Onroerend Erfgoed)

De overheid staat niet alleen in voor het onroerend erfgoed en wil verschillende partners in de erfgoedzorg ertoe aanzetten om samen de verantwoordelijkheid voor de erfgoedzorg op te nemen en uit te dragen. In het Onroerenderfgoeddecreet zijn verschillende instrumenten ingeschreven om dit te bereiken. Om na te gaan of de tweede beleidsdoelstelling wordt bereikt, stellen we ons de volgende vragen:

- wie zijn onze partners en kunnen we onze partners voldoende motiveren om blijvend in te zetten op de zorg voor erfgoed?
- hebben we de mogelijkheden om onze partners (blijvend) te activeren?

2.2.2.1 Erkennen van actoren

De zorg voor het erfgoed is een gedeelde verantwoordelijkheid. Naar aanleiding van de (Vlaamse) Interne Staatshervorming in 2011 werd beslist dat in de toekomst twee bestuursniveaus samen zorg dragen voor het onroerend erfgoed: de Vlaamse overheid en de gemeentebesturen.¹⁰ Daarom werd in het Onroerenderfgoeddecreet het subsidiariteitsprincipe ingeschreven. Er kwam een erkenning van onroerenderfgoedgemeenten. Deze gemeenten worden verondersteld een eigen beleid uit te werken en uit te voeren voor het onroerend erfgoed op hun grondgebied. Daarnaast werd in het nieuwe decreet ook de mogelijkheid tot erkenning van intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten (IOED) voorzien. Een erkende IOED heeft geen decretaal vastgelegde bevoegdheden, maar kan wel een eigen beleid voor de zorg voor het onroerend erfgoed uitvoeren en kan de eventueel aangesloten erkende gemeenten ondersteunen bij het uitvoeren van hun taken.

¹⁰ *Witboek Interne Staatshervorming*, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 april 2011.



Ook andere actoren worden erkend. Zo draagt de erkenning van onroerendergoeddepots ertoe bij dat de opdracht van het *ex situ*-behoud van onroerend erfgoed over verschillende schouders wordt verdeeld. Het aanduiden van erkende archeologen is een essentiële stap voor het borgen van de kwaliteit van het archeologisch onderzoek. In het decreet is ook een kwaliteitslabel voor onroerendergoedondernemers voorzien maar dit onderdeel van het decreet heeft nog geen toepassing gekregen. Het aanduiden van erkende metaaldetectoristen zorgt er dan weer voor dat deze activiteit uit de illegaliteit werd gehaald en gecontroleerd kan worden uitgeoefend.

2.2.2.1.1 Vaststellingen met betrekking tot het erkennen van actoren

2.2.2.1.1.1 Erkennen van onroerendergoedgemeenten (EVREG 003-007)

De procedures uit het Onroerendergoeddecreet zijn erop voorzien om de erkenning en de opvolging van de onroerendergoedgemeentes te laten verlopen volgens de principes van het Planlastendecreet van 15 juli 2011. De erkenning wordt dan aangevraagd door de indiening van de (bijsturing van) strategische meerjarenplanning van de betreffende gemeente en volgt dus de gemeentelijke beleids- en beheerscyclus (BBC). Deze indiening was pas mogelijk vanaf 2017. In 2015 en 2016 was het mogelijk om via een overgangsbepaling een erkenning aan te vragen via de indiening van een onroerendergoedbeleidsplan. In 2015 diende enkel de gemeente Koksijde een aanvraag in voor een erkenning als onroerendergoedgemeente. Deze werd positief beoordeeld waardoor Koksijde de eerste onroerendergoedgemeente werd in Vlaanderen. In 2016 werden 9 aanvragen tot erkenning als onroerendergoedgemeente ingediend. Dit leidde tot 9 bijkomende erkenningen. Alle in 2016 erkende onroerendergoedgemeenten waren ook aangesloten bij een erkende IOED. Twee IOED'en dienden een erkenningsaanvraag in voor de aangesloten gemeenten. Eind 2016 beschikten 10 gemeenten over een erkenning als onroerendergoedgemeente. We komen tot de vaststelling dat vooral gemeenten aangesloten bij een erkende IOED de sprong wagen om ook als onroerendergoedgemeente erkend te worden en dat in de eerste twee jaren geen aanvragen kwamen van steden en gemeenten die al over een uitgebreide monumenten-, archeologie- en/of erfgoeddienst beschikken. Dit is enigszins verrassend en mogelijk deels te verklaren door het feit dat de erkenning nog via overgangsbepalingen moest worden aangevraagd en nog niet was geïntegreerd in BBC.

De overdracht van bevoegdheden aan de erkende onroerendergoedgemeenten blijft beperkt tot het verlenen van welbepaalde toelatingen voor beschermd erfgoed en sinds 2017 het bekrachtigen van archeologienota's en nota's in het kader van het archeologisch traject. De gemeenten signaleren voor het verlenen van de toelatingen en het bekrachtigen van (archeologie)nota's de krappe timing voor beslissingen door het College van Burgemeester en Schepenen.

2.2.2.1.1.2 Erkennen van intergemeentelijke onroerendergoeddiensten (EVREG 008-013)

In 2015 werden 10 aanvragen tot erkenning als intergemeentelijke onroerendergoeddienst ingediend. Hiervan werden er 6 effectief erkend. Die 6 erkende intergemeentelijke onroerendergoeddiensten vertegenwoordigen samen 40 gemeenten. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die hun erkenning niet kregen, waren ofwel op het ogenblik van de aanvraag nog niet officieel opgericht of ze hadden geen duidelijke visie op een integrale erfgoedzorg in hun werkingsgebied (vooral het luik rond landschapszorg ontbrak). In 2016 werden 10 aanvragen tot erkenning als intergemeentelijke onroerendergoeddienst ingediend. Bij die aanvragen zaten ook



de hernieuwde erkenningsaanvragen van de 4 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waarvan de erkenning in 2015 werd geweigerd. Alle 10 werden effectief erkend. Die 10 erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten vertegenwoordigen samen 74 gemeenten. Eind 2016 zijn er dus intussen 16 erkende IOED'en actief.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet kende Vlaanderen 7 Intergemeentelijke Archeologische Diensten en 2 Intergemeentelijke Onroerenderfgoeddiensten (stand van zaken op 31 december 2014). Deze 9 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vertegenwoordigden in totaal 64 gemeenten. Slechts 6 van die 64 gemeenten nemen onder het Onroerenderfgoeddecreet niet langer deel aan een intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst.¹¹ We stellen vast dat 58 gemeenten de zorg voor het onroerend erfgoed ook na de inwerkingtreding van het decreet blijven opnemen binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Eind 2016 tellen we 113 Vlaamse gemeenten die deel uitmaken van een erkende IOED.¹² Dit betekent dat sinds de nieuwe regelgeving 55 nieuwe gemeenten ervoor hebben gekozen om toe te treden tot een IOED.¹³ Eind 2016 was dus ongeveer 1/3 van de Vlaamse gemeenten aangesloten bij een erkende IOED. Volgende steden nemen deel aan een intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst: Brugge, Diest, Genk, Maaseik, Mechelen, Kortrijk, Lier, Roeselare, Sint-Niklaas, Tienen, Turnhout. Bij 4 intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten participeren alle gemeenten eveneens aan een cultureel-erfgoedconvenant (RADAR, Pajottenland, Noorderkempen, CO7) en bij 2 participeren alle gemeenten eveneens aan een Regionaal Landschap (Kempen en Maastrand + IOED West). Er is een zeer grote diversiteit in hoe de IOED'en zijn samengesteld naar aantal gemeenten, werkingsgebied, type van intergemeentelijk samenwerkingsverband, De IOED'en ontstaan veelal uit al bestaande structuren, zoals een voormalige intergemeentelijke archeologische dienst, een cultureel-erfgoedcel of een Regionaal Landschap. Eenmaal erkend, is het niet eenvoudig om het werkingsgebied van een IOED aan te passen, bijvoorbeeld in het geval er gemeenten willen toetreden of uittreden. Er is dan steeds een nieuwe erkenningsaanvraag nodig en de vorige erkenning moet worden ingetrokken. De opdeling tussen de aanvraag tot erkenning en de aanvraag tot subsidiëring scheidt ook regelmatig verwarring (cf. *infra*. 2.2.3.1.2) en zorgt voor bijkomende rapporteringsverplichtingen.

De erkenning en subsidiëring van IOED'en werden afgestemd op de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een erfgoedconvenant, zoals ingeschreven in het Cultureel-erfgoeddecreet van 6 juli 2012. Op vrijdag 24 februari 2017 kwam er een nieuw decreet houdende de ondersteuning van cultureel-erfgoedwerking in Vlaanderen. In dit decreet worden de regels voor het afsluiten van erfgoedconvenanten gewijzigd. De voorafgaande erkenning valt weg en de beslissing om een subsidie toe te kennen aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband geldt meteen als erkenning. Om in aanmerking te komen voor een werkingssubsidie dient een intergemeentelijk samenwerkingsverband over een werkingsgebied te beschikken van ten minste 85.000 inwoners. Deze subsidiëringvoorwaarde vervalt indien de samenstelling van het intergemeentelijk

¹¹ Namelijk de 6 gemeenten die deel uitmaakten van de IAD KLAD (Kale-Leie Archeologische Dienst).

¹² Dit zijn de 40 gemeenten die aangesloten waren bij een erkende IOED in 2015 en 74 gemeenten die vanaf 2016 deel uitmaakten van een erkende IOED. Lanaken maakte in 2016 de overstap van een in 2015 erkende IOED naar een in 2016 erkende IOED. Deze dubbele telling moet dus ongedaan worden gemaakt door één gemeente af te trekken van deze som.

¹³ Ter vergelijking: eind 2016 telt Vlaanderen 17 Regionale Landschappen waarin 220 gemeenten participeren en 22 erfgoedconvenanten waaraan in totaal 145 gemeenten participeren.



samenwerkingsverband overeenkomt met die van een erkende IOED (cf. artikel 60, tweede lid Cultureel-erfgoeddecreet van 24 februari 2017).

2.2.2.1.1.3 Erkennen van onroerenderfgoeddepots (EVREG 014-016 en 117)

In 2015 werden 11 aanvragen tot erkenning als onroerenderfgoeddepot ingediend. Hiervan werden 9 depots effectief erkend. Van de 9 erkende onroerenderfgoeddepots zijn er 5 (inter)gemeentelijke en 4 provinciale depots. Daarnaast is er de van rechtswege erkenning van het depot van het agentschap Onroerend Erfgoed, wat het totale aantal erkende onroerenderfgoeddepots op 10 bracht. Er waren twee redenen om de erkenning niet toe te kennen, namelijk omdat er geen digitaal ontsloten systeem voor informatiebeheer voorhanden was en omdat de infrastructuur niet voldeed.

In 2016 werden 3 aanvragen tot erkenning als onroerenderfgoeddepot ingediend. Bij die 3 aanvragen zaten ook de hernieuwde erkenningsaanvragen van de 2 onroerenderfgoeddepots waarvan de erkenning in 2015 werd geweigerd. Alle drie de onroerenderfgoeddepots werden erkend. Het betreffen 2 gemeentelijke onroerenderfgoeddepots en 1 vzw.

Eind 2016 kent Vlaanderen dus in totaal 13 erkende onroerenderfgoeddepots. De meeste erkende onroerenderfgoeddepots zijn verbonden aan een provincie, gemeente, intercommunale of gesubsidieerde instelling. Slechts 1 depot komt voort uit een privéinitiatief (Agilas). Van de in totaal dertien erkende onroerenderfgoeddepots bevinden er zich 5 in Oost-Vlaanderen, 4 in Antwerpen, 3 in Vlaams-Brabant (inclusief het depot van het agentschap) en 1 in West-Vlaanderen. Er is geen erkend depot in de provincie Limburg. Van de 9 in 2015 erkende onroerenderfgoeddepots hebben er 8 een subsidie aangevraagd.¹⁴

2.2.2.1.1.4 Aanduiden van erkende archeologen (EVREG 018-019)

In 2015 werden 106 aanvragen tot aanduiding als erkende archeoloog ingediend. Aan 90 archeologen werd in dat jaar effectief een erkenning verleend. Dit betekent niet dat van de overige 16 ingediende kandidaturen de erkenning werd geweigerd. De behandeling van een erkenningsaanvraag neemt enige tijd in beslag waardoor het mogelijk is dat een aanvraag eind 2015 werd ingediend, maar pas in 2016 beslist werd tot erkenning. Samen met de van rechtswege aanduiding als erkend archeoloog van het agentschap Onroerend Erfgoed waren in 2015 in totaal 91 archeologen erkend. Kandidaten van wie de aanvraag werd geweigerd beantwoordden niet aan de erkenningsvoorwaarde inzake de vereiste opgravingservaring. Het aantal erkende archeologen blijft stijgen: eind 2016 waren er in totaal 128 natuurlijke personen en 21 rechtspersonen aangeduid als erkend archeoloog en werden er 12 erkenningen van rechtswege geregistreerd. Ook in 2017 zet deze trend zich door.

Erkenningen worden grotendeels aangevraagd door dezelfde actoren als deze die voorheen prospectie- en opgravingsvergunningen aanvroegen volgens het Archeologiedecreet van 30 juni 1993. Zo vroeg 78% van de als natuurlijk persoon erkende archeologen ook al vóór 1 april 2016 een vergunning aan voor archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem of archeologische

¹⁴ Het Provinciaal Erfgoedcentrum in Ename diende in 2015 geen subsidiëringaanvraag in omdat zij nog een subsidie op *ad hoc*-basis ontvingen in 2016.



kwaliteitslabels. Het leek aanvankelijk opportuun om een kwaliteitslabel voor restauratiearchitecten als eerste label uit te werken, zoals opgenomen in de Beleidsbrief Onroerend Erfgoed 2016-2017. Na overleg met de sector blijkt echter dat er bij de Orde van Architecten weinig of geen draagvlak bestaat voor de invoering van een kwaliteitslabel voor restauratiearchitect. Daarop werd een interne bevraging georganiseerd waarbij de erfgoedconsulenten input konden geven over bestaande kwaliteitsproblemen binnen de erfgoedsector. Hieruit is gebleken dat de uitwerking van een kwaliteitslabel voor restauratievakman als prioritair ervaren wordt.

2.2.2.1.2 Detectie van kansen en knelpunten

Na het indienen van een aanvraag, zijn heel wat actoren erkend op basis van het Onroerenderfgoeddecreet. Eind 2016 telden we **10 erkende onroerenderfgoedgemeenten**, **16 erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten** (met in totaal 113 aangesloten gemeenten), **13 erkende onroerenderfgoeddepots**, **128 erkende archeologen als natuurlijk persoon**, **21 erkende archeologen als rechtspersoon**, **12 van rechtswege erkende archeologen** en **1.111 erkende metaaldetectoristen**. In het algemeen kunnen we stellen dat de meeste aanvragers hun erkenning ook vlot verkrijgen. In het geval van de IOED'en en onroerenderfgoeddepots kregen de geweigerde actoren bij het indienen van een aangepaste aanvraag alsnog hun erkenning. In 2015 en 2016 werden nog **geen evaluaties** van individuele actoren opgestart en dus ook nog **geen schorsingen** ingezet (EVREG 027-030). Er is een zekere continuïteit: vele actoren die een erkenning behaalden zijn 'oude bekenden' die ook al voor de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet actief waren en een rol hadden toebedeeld, zoals de IAD/IOED'en en de archeologen. De metaaldetectoristen opereerden voorheen in de illegaliteit. De erkende onroerenderfgoedgemeenten en erkende onroerenderfgoeddepots zijn relatief 'nieuwe' partners in de onroerenderfgoedzorg.

Gemeenten konden vanaf 2017 een erkenningsaanvraag indienen via het indienen van de (gewijzigde) strategische meerjarenplanning in BBC. Aangezien dit rapport de evaluatie maakt van de jaren 2015 en 2016 wordt deze procedure hier niet besproken maar dit verdient wel verdere opvolging. In het kader van het schenken van verantwoordelijkheden aan de **erkende onroerenderfgoedgemeenten** dient erover gewaakt te worden dat het duidelijk is welke bevoegdheden deze erkende onroerenderfgoedgemeenten hebben (ook ten opzichte van niet-erkende gemeenten) en welke taken zij moeten/mogen opnemen. Ook na implementatie van het kerntakenplan lijkt het bevoegdheidspakket onvoldoende homogeen en aantrekkelijk te zijn. De gemeenten melden ook dat de vervaltermijnen voor het behandelen van een toelating of het bekrachtigen van (archeologie)nota's zeer kort zijn, gezien hiervoor een beslissing voor het College van Burgemeester en Schepenen moet worden genomen.

Eind 2016 waren er 113 gemeenten aangesloten bij een **erkende IOED**, dit betekent meer dan 1/3 van alle Vlaamse gemeenten. De erkenning als IOED blijkt dus aantrekkelijk, zeker ook omdat hier een subsidie aan kan worden toegekend (*cf. infra 2.2.3.1.2*). Het erkenningsstelsel is echter niet zo flexibel en er stellen zich snel problemen wanneer gemeenten in of uit een erkende IOED willen stappen. Dit kan bijvoorbeeld ook problemen opleveren bij de fusies van de gemeenten. Er moet dus over gewaakt worden dat de onroerenderfgoedregelgeving 'fusievriendelijk' wordt gemaakt. Ook is verdere afstemming met het nieuwe Cultureel-erfgoeddecreet van 24 februari 2017 wenselijk. Als erkenningsvoorwaarde leggen we voor een IOED enkel op dat er minimaal 3 gemeenten aangesloten



moeten zijn, maar worden er geen voorwaarden naar inwonersaantal of grondoppervlakte gesteld. Het Cultureel-erfgoeddecreet stelt wel dat voor de subsidiëring van een intergemeentelijk samenwerkingsverband een minimum van 85.000 inwoners noodzakelijk is, tenzij het samenwerkingsverband al erkend is als IOED. Het is te overwegen om ook een ondergrens te bepalen voor de IOED'en omdat we kunnen vaststellen dat sommige samenwerkingsverbanden streven naar een zo klein mogelijk werkingsgebied en zich opsplitsen om twee keer subsidie te kunnen aanvragen (*cf. infra 2.2.3.1.2*).

Voor de depots was de erkenning een nieuw instrument waar ook subsidiëring aan werd gekoppeld. Dit zorgt ervoor dat de depotnood in Vlaanderen, vooral voor de deponering van archeologische ensembles en artefacten, wordt aangepakt. De **erkende onroerendergoeddepots** werken immers samen en stemmen af binnen het Vlaamse depotnetwerk. In Vlaanderen is er nood aan voldoende erkende onroerendergoeddepots zodat zakelijkrechthouders van een archeologisch ensemble de kans krijgen om dit volgens de geldende regelgeving in depot te geven en zo te voldoen aan de actieve behoudsplicht.

Voor de evaluatie van de aanduidingsvoorwaarden voor **erkende archeologen** verwijzen we naar het hoofdstuk over de evaluatie van het archeologieluik (*cf. infra 3.2.1*).

Er werden heel veel aanvragen ingediend om een erkenning te verkrijgen als metaaldetectorist. De erkenningsvoorwaarden zijn dan ook heel toegankelijk en de aanvraag van een erkenning is gratis. Een erkenning is van onbepaalde duur. Er moet rekening worden gehouden dat er ook wel wat 'inactieve' metaaldetectoristen een aanvraag hebben ingediend en hebben verkregen. Het is dus te verwachten dat het aantal **erkende metaaldetectoristen** zal blijven toenemen en dat er niet snel erkenningen zullen worden ingetrokken wegens niet (meer) actief zijn.

Er zijn **nog geen kwaliteitslabels voor onroerendergoedondernemers**. Er blijkt wel nood te zijn aan bepaalde labels om de kwaliteit van deze ondernemers te kunnen honoreren en in de markt te zetten. Het is namelijk niet altijd evident om een goede uitvoerder te vinden voor kleine herstellingswerken waar soms geen restauratiearchitect bij betrokken is, zeker daar waar kwaliteitseisen worden opgelegd met het oog op het bekomen van een erfgoedpremie. Het agentschap stelt dan ook voor om in eerste instantie de labels voor restauratievakman uit te werken, met name voor de specialisaties schrijnwerker en dakdekker. Voor de verdere uitwerking wordt een participatief project opgezet met de betrokken sectoren. Na positieve evaluatie van de invoering van het eerste kwaliteitslabel, kan vervolgens een groter traject uitgewerkt worden.

2.2.2.2 Ondersteuning van de partners in erfgoedzorg

De erkende actoren zijn partners in de erfgoedzorg en krijgen specifieke bevoegdheden en taken toegewezen binnen het decretaal kader. Sommige van deze actoren ontvangen hiervoor een subsidie (*cf. infra 2.2.3.1*). Maar niet enkel de erkende actoren nemen een rol op in de zorg voor het onroerend erfgoed. Vanzelfsprekend zijn de eigenaars en beheerders onze eerste partners in erfgoedzorg. Zij kunnen rekenen op begeleiding bij hun plannen en kunnen financiële ondersteuning vragen via een premie voor erfgoedgebonden werkzaamheden (*cf. infra 2.2.3.2*). Met de inwerkingtreding van het Onroerendergoeddecreet werd het instrument van de beheersplannen, voorheen al aangewend voor



het beheer van beschermde landschappen en het beheer van stads- en dorpsgezichten (onder de vorm van een herwaarderingsplan), uitgebreid naar alle types van beschermd erfgoed. Met dit instrument wil de decreetgever de beheerder meer inzicht geven in het beschermd goed en ervoor zorgen dat er proactief kan worden ingezet op het behoud en beheer van dit goed. Ook werd het statuut 'open erfgoed' in de regelgeving voorzien, als vervanging van de ondersteuning van de openmonumentenverenigingen zoals ingeschreven in het Monumentendecreet van 3 maart 1976. Door erfgoed als 'open erfgoed' te erkennen, beogen we het erfgoed toegankelijk te maken.

Verder wijzen we erop dat niet enkel de erkende actoren de partners zijn in erfgoedzorg, maar dat er ook partnerverenigingen worden gesubsidieerd die verschillende taken opnemen, complementair aan de Vlaamse overheid. Hierbij vernoemen we Herita vzw, Monumentenwacht Vlaanderen vzw en het Centrum voor Religieuze Kunst en Cultuur (CRKC). Zij ontvangen subsidies op basis van meerjarige samenwerkingsovereenkomsten maar worden hier niet verder besproken omdat de ondersteuning van deze verenigingen niet is geregeld in het Onroerenderfgoeddecreet.

2.2.2.2.1 Vaststellingen met betrekking tot de beheersplannen (EVREG 113-116)

Een beheersplan is een instrument om eigenaars, beheerders en lokale besturen te laten nadenken over een beheersvisie op hun onroerend goed en om hier een financiële planning aan te koppelen. Het is nog te kort dag om te weten of dit instrument effectief ingezet zal worden voor het beheer van het erfgoed en of dit leidt tot een efficiënter en effectiever beheer aangezien dit instrument effecten beoogt op lange termijn. Het aantal aanvragen voor de opmaak van een beheersplan is opvallend: in 2015 waren er 241 aanvragen en in 2016 waren er 300 aanvragen, waarvan er respectievelijk 1 en 2 werden geweigerd. Deze hoge aantallen zijn te verklaren omdat de beheersplannen sinds het Onroerenderfgoeddecreet kunnen worden opgemaakt voor alle vormen van (beschermd) onroerend erfgoed en de opmaak van een beheersplan ook in aanmerking komt voor een onderzoekspremie, maar anderzijds ook omdat een goedgekeurd beheersplan vaak een voorwaarde is om in aanmerking te komen voor een erfgoedpremie (cf. *infra* 2.2.3.2.1). Beschikken over een goedgekeurd beheersplan geeft recht op voorafname bij de premietoekenning. Deze koppeling van beheersplannen aan het premiestelsel heeft zeker een stimulerend effect op de opmaak ervan. Het afwerken van de wachtlijst voor restauratiepremies volgens de oude regelgeving heeft echter als gevolg dat de opmaak van nieuwe beheersplannen vertraging kan oplopen omdat deze aanvragen voor een onderzoekspremie pas na het afhandelen van deze wachtlijst in aanmerking kunnen komen. Tegelijk heeft de verplichting tot opmaak van een beheersplan voor het verkrijgen van een erfgoedpremie als effect dat ook deze premieaanvragen vertraging oplopen omdat er eerst een beheersplan moet worden opgemaakt en de goedkeuringsprocedure moet worden doorlopen. Door dit uitstel van de premieaanvraag kan momenteel wel worden ingezet op de wachtlijst, die afneemt. Eenmaal de beheersplannen goedgekeurd zijn, zullen voor deze beschermde goederen premieaanvragen binnenstromen en worden deze dossiers bovendien voorafgenomen bij de premietoekenning.

De huidige regelgeving is niet altijd even consequent in het bepalen van voor welk erfgoed de opmaak van een beheersplan verplicht is voor het in aanmerking komen voor een erfgoedpremie. Zo is een beheersplan verplicht voor bepaalde werkzaamheden aan een beschermd monument dat gelegen is in een beschermd stads- en dorpsgezicht en zelf ook deel uitmaakt van dit stads- of dorpsgezicht. Terwijl voor dezelfde werkzaamheden aan een beschermd monument, waarvan de omgeving rond het



monument - maar niet het monument zelf - als stads- of dorpsgezicht is beschermd, geen beheersplan moet worden opgesteld om recht te hebben op een premie.

Er is een grote diversiteit in de manier waarop beheersplannen worden opgesteld, zowel qua inhoud als qua vorm. We stellen vast dat de ingediende beheersplannen vaak gedetailleerd zijn en dus vrij omvangrijk. Er moet zeker worden geëvalueerd of deze inspanningen op langere termijn voldoende baten voor de eigenaar en beheerder opleveren maar het is nog te vroeg om hier uitspraken over te doen. Zo wordt best nagegaan of het opnemen van vrijstellingen voor toelatings effectief leidt tot een vermindering van het aantal toelatingsplichten (*cf. supra 2.2.1.3.1*). Er is ook voorzichtigheid geboden bij het opnemen van premiegerechtigde werken in een beheersplan. Een dergelijk plan geldt in het beste geval voor een periode van 20 jaar en de opname van premiegerechtigde werken doet de indruk van een 'recht op premie' ontstaan.

Voor grotere beschermde goederen waar er meerdere eigenaars en beheerders zijn (zoals bij landschappen en stads- en dorpsgezichten), is het niet vanzelfsprekend om een beheersplan op te maken. Niemand neemt het initiatief en als het gebeurt lopen de participatietrajecten niet van een leien dakje. Hierdoor groeit de vraag om het beschermd goed van één of slechts enkele eigenaars of beheerders, waarvoor men de aanvraag voor de opmaak van een beheersplan wil indienen, te beschouwen als een 'opzichzelfstaand geheel'. Dit kan op termijn als effect hebben dat de visie op de totale context en op het geheel van het beschermde goed verloren gaat.

Hieronder geven we een inschatting van de gemiddelde prijs voor de opmaak van een beheersplan:¹⁵

- voor 2015 tellen we 142 dossiers waarvan 117 met premiebedrag kleiner dan 24.200 euro. Voor die 117 dossiers bedraagt het gemiddelde 11.720 euro en de mediaan 9.680 euro. We hebben een minimum van 1.113 euro en een maximum van 24.158 euro.
- voor 2016 tellen we 285 dossiers waarvan 196 met premiebedrag kleiner dan 20.000 euro. Voor die 196 dossiers bedraagt het gemiddelde 10.948 euro en de mediaan 10.036 euro. We hebben een minimum van 420 euro en een maximum van 19.952 euro.¹⁶

De mogelijkheid tot erkenning van 'open erfgoed' werd ingeschreven in de regelgeving om zo een kwalitatieve ontsluiting van het beschermd erfgoed te stimuleren. Dergelijke openstelling betekent immers een meerwaarde ten opzichte van de 'gewone' instandhouding en onderhoud van een beschermd goed. In 2016 zijn er slechts twee beheersplannen ingediend met vermelding te willen gaan voor een erkenning als open erfgoed (namelijk Bokrijk en de havenkranen Antwerpen). Daarnaast heeft het agentschap Onroerend Erfgoed voor 11 dossiers het initiatief genomen om deze voor te leggen aan een 'commissie open erfgoed' die werd opgericht om mogelijke open-erfgoeddossiers te bespreken, vooraleer deze ter goedkeuring worden voorgelegd.¹⁷ De besproken dossiers zijn allemaal

¹⁵ Dit gaat over de beheersplannen waarbij een onderzoekspremie werd toegekend voor de opmaak van een beheersplan. Dit overzicht is gebaseerd op de premiebedragen ter beschikking en dus niet op de kostenramingen. Dit betekent dat enkel min of meer betrouwbare cijfers kunnen gegeven worden voor bedragen onder het maximum van 24.200 euro in 2015 en 20.000 euro in 2016.

¹⁶ Let op: door een wijziging van de regelgeving werden voor het jaar 2015 de premiebedragen berekend op basis van 25.000 euro *exclusief* BTW, dus 25.000 euro x 1,21 (BTW) x 0,80 premiepercentage = 24.200 euro. Vanaf 2016 worden de premies berekend op basis van 25.000 euro *inclusief* BTW dus 25.000 euro x 0,80 premiepercentage = 20.000 euro.

¹⁷ Deze 'commissie open erfgoed' is een informele commissie waar erfgoedconsulenten en een beperkt aantal experts voorstellen van dossiers gezamenlijk beoordelen om zo uniforme beoordeling te garanderen.



sites met voornamelijk een ‘bouwkundige’ aard. Het ‘landschappelijk’ erfgoed kwam enkel aan bod als deel van een kasteelsite. Archeologisch erfgoed kwam nog niet aan bod. Opvallend is ook het aantal aanvragen voor molens. Waarschijnlijk speelt het gegeven dat zij vroeger sowieso 80% kregen en dat het veelal vrijwilligers zijn die dit onbezoldigd beheren en open houden. In de periode 2008-2014 werden gemiddeld drie open-monumentenverenigingen per jaar erkend op basis van het Monumentendecreet van 3 maart 1976. Weliswaar kunnen sommige potentiële dossiers nog op hun vroegere erkenning als open-monumentenvereniging terugvallen en werden ze daarom nog niet ingediend voor erkenning als open erfgoed. Er zijn namelijk een 25-tal sites waarvan de erkenning als open monumentenvereniging nog loopt. De drempel over de wijze van ontsluiting ligt ook hoger dan in de vroegere regelgeving waardoor niet alle open monumenten in aanmerking komen om open erfgoed te worden. Veelal toont men in het erkenningsdossier het uitzonderlijk karakter van het erfgoed aan, maar heeft men moeite om het exemplarisch karakter van de ontsluiting voor Vlaanderen aan te tonen. De aanvragers dienen ook nog voor de aanvraag een advies in te winnen van het toegankelijkheidsbureau Inter over de toegankelijkheid van het beschermd goed.

2.2.2.2 Detectie van kansen en knelpunten

Met de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet wordt het instrument van de **beheersplannen** uitgebreid naar alle (beschermd) erfgoed. In 2015 is reeds een voorzichtige stijging van het aantal goedgekeurde beheersplannen merkbaar. De meting van 2016 toont een grote toename. De beheersplannen zijn echter zodanig gelieerd aan het premieselsel, dat ze dreigen te verworden tot een administratieve voorwaarde om ondersteuning te bekomen, hoewel ze finaal vooral tot efficiënter beheer moeten leiden. Het is wenselijk de kwaliteit van beheersplannen in die zin te bewaken en de opmaak ervan ook te stimuleren buiten een premiecontext. Tegelijk is het onnodig dat beheersplannen bijzonder omvangrijke studiewerken worden waarin elk detail van het onroerend goed wordt weergegeven. Dit geldt in het bijzonder voor de toevoeging van lijsten met cultuurobjecten die (al dan niet) integraal deel uitmaken van de bescherming. De focus bij de opmaak van een beheersplan zou moeten liggen op het expliciteren van te nemen maatregelen om de doelstellingen te realiseren en het opnemen van een lijst van vrijstellingen voor toelatingsplichtige handelingen. Dit vergt geen aanpassing van de regelgeving maar wel een verandering in het toepassen van de regelgeving. Er moet worden herbekeken in welke gevallen een beheersplan verplicht wordt bij het aanvragen van een erfgoedpremie met het oog op een meer consequente toepassing van de regelgeving.

Aanvragen voor een erfgoedpremie voor beheersmaatregelen, werkzaamheden of diensten die vermeld zijn in een goedgekeurd beheersplan worden bovendien behandeld als voorafnamecategorie. Langs de ene kant vertraagt de meer systematische verplichting om over een goedgekeurd beheersplan te beschikken bij de aanvraag van een premie de aangroei van de wachtlijsten. Langs de andere kant betreffen het net die dossiercategorieën die de grootste druk op de wachtlijst leggen. Het zijn namelijk veelal dossiers vanwege openbare besturen en eredienstdossiers die door de beheersplanningsverplichting gevat worden. Via de planningsverplichting zullen zij op termijn dus tot een voorafnamecategorie gaan behoren, en niet alleen de wachtlijst opnieuw laten aangroeien, maar bovendien systematisch voorrang krijgen op andere dossiers (*cf. infra 2.2.3.2.2*).

Voor **open erfgoed** stellen we in de praktijk vast dat een erkenning niet wordt aangevraagd als een soort van ‘kwaliteitslabel’ of onderscheiding maar enkel als een mogelijkheid om een verhoogde



In 2016 daalt het aantal facultatieve subsidies van 22 naar 15. Deze daling is voornamelijk te wijten aan het decretaal inschrijven van een subsidiëring van erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten. Vanaf 2016 lopen er dus samenwerkingsovereenkomsten met de erkende IOED'en en met de erkende onroerenderfgoeddepots op basis van het Onroerenderfgoeddecreet. Voor zes erkende IOED'en begon de samenwerkingsovereenkomst vanaf 1 januari 2016 te lopen. Deze ontvangen jaarlijks een bedrag van 85.000 euro plus een variabel bedrag berekend naar gelang het werkingsgebied, het inwonersaantal en de aanwezigheid van onroerend erfgoed. Er is ook een beperkt bonusbedrag naar gelang het aantal erkende onroerenderfgoedgemeenten dat is aangesloten. De subsidie werkt opsplitsing van IOED'en in de hand, want de criteria om erkend te worden zijn toegankelijk (minimaal drie aangesloten gemeenten) en elke erkende IOED kan aanspraak maken op een subsidie van minimaal 85.000 euro.

De erkenning en subsidiëring van de onroerenderfgoeddepots is een nieuw gegeven. Enkel het Provinciaal Erfgoedcentrum (PEC) in Ename kreeg al enkele jaren een facultatieve subsidie. In 2016 waren er 8 erkende onroerenderfgoeddepots die werden gesubsidieerd op basis van een samenwerkingsovereenkomst. Elk van deze depots ontvangt jaarlijks een bedrag van 85.000 euro. De mogelijkheid om de jaarlijkse basissubsidie te vermeerderen met een bijkomend subsidiebedrag werd voorlopig niet benut.

De mogelijkheden om subsidies te geven aan welbepaalde projecten via een projectoproep en de mogelijkheden om subsidies toe te kennen op basis van beheersovereenkomsten, werden nog niet benut.

2.2.3.1.2 Detectie van kansen en knelpunten

Er is sprake van een **grote mate van stabiliteit** voor de begunstigden van subsidies en de subsidiebedragen ten opzichte van de periode voor de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet. Met de overgang van oude naar nieuwe regelgeving is er dan ook naar gestreefd bestaande actoren zoveel mogelijk ingebed te krijgen in het nieuwe Onroerenderfgoeddecreet, onder andere door het voorzien van overgangsmaatregelen. Als gevolg hiervan daalt het aantal subsidies dat facultatief wordt toegekend. In plaats daarvan worden **reglementaire subsidies** toegekend. Ondanks de daling van het aantal facultatief toegekende subsidies blijft het bedrag van de niet-gereguleerde subsidies hoog.

Voor de **financiering van de IOED'en** kan de soms wisselende samenstelling van deze samenwerkingsverbanden tot problemen leiden bij de erkenning en bij de subsidiëring. Bovendien is de regelgeving geen stimulans om grotere samenwerkingsverbanden op te zetten en wordt er best nagedacht over een andere parameter dan het aantal gemeenten om de ondergrens te bepalen, bijvoorbeeld geïnspireerd op het nieuwe Cultureel-erfgoeddecreet van 24 februari 2017, waarbij een minimum aantal inwoners van 85.000 geldt als criterium (*cf. supra 2.2.2.1.1.2*).

Het erkennen en **subsidiëren van onroerenderfgoeddepots** is een nieuw instrument en kan meteen een groot succes genoemd worden. We stellen alleen vast dat de geografische spreiding van de erkende onroerenderfgoeddepots niet gelijkmatig verdeeld is. Om de verdere professionalisering van



de depotsector te verzekeren, is het aanmoedigen en ondersteunen van onroerenderfgoeddepots wenselijk.

We stellen vast dat het toekennen van **projectsubsidies** en toekennen van **subsidies op basis van beheersovereenkomsten** nog niet werden geïmplementeerd. Voor deze instrumenten is nochtans een procedure opgenomen in de onroerenderfgoedregelgeving. Het verdient aanbeveling om de projectsubsidies voor participatieve en sensibiliserende initiatieven aan te moedigen en te ondersteunen. Deze subsidies zijn immers een manier om bepaalde projecten te ondersteunen en aan te moedigen, zonder dat hier grote bedragen moeten tegenover staan. Er is een grote vraag uit het veld naar een dergelijke vorm van erkenning en ondersteuning en de activering van deze projectsubsidies kan kaderen binnen de implementatie van de conventie van Faro over de bijdrage van het erfgoed aan de samenleving. Ook de projectsubsidies voor onderzoek worden best geactiveerd. Deze projectsubsidies kunnen bijvoorbeeld een belangrijke stimulans zijn voor het genereren van syntheserapporten over archeologisch onderzoek (cf. *infra* 3.2.5). Het activeren van het instrument van de beheersovereenkomsten zou zeker zinvol zijn voor het beheer van kleine landschapselementen in beschermde cultuurhistorische landschappen, zoals voor hoogstamboomgaarden, hagen en houtkanten en kan voor dit type van erfgoed een alternatief vormen voor de premieverlening.

2.2.3.2 Toekennen van premies

Het voorzien van financiële ondersteuning voor werkzaamheden aan of in beschermd erfgoed is een constante sinds het prille begin van onroerenderfgoedregelgeving (cf. wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen). Het premiestelsel uit het Onroerenderfgoeddecreet houdt geen fundamentele bijsturing of wijziging in ten opzichte van de voormalige regelgeving. Het betekent vooral een gelijkschakeling van de verschillende soorten premies waarbij die van toepassing worden voor alle types van beschermd erfgoed en voor de erfgoedlandschappen. Er werd een nieuw procedureel onderscheid in het leven geroepen: namelijk de standaardprocedure ten opzichte van de bijzondere procedure. Er geldt nog steeds een variëteit van vier premiepercentages. De voorwaarden om recht te hebben op een premie zijn wel strenger geworden: in vele gevallen is de opmaak van een beheersplan verplicht of, voor kerkgebouwen, de opmaak van een kerkenbeleidsplan. Ook nieuw is de premie voor buitensporige directe kosten bij verplicht archeologisch onderzoek.

2.2.3.2.1 Vaststellingen met betrekking tot premies (EVREG 124-137)

Hierna volgen enkele vaststellingen met betrekking tot het premiestelsel, op basis van tijdsreeksen vanaf 2012, waardoor het verschil tussen de 'oude' en de 'nieuwe' regelgeving zichtbaar wordt.



	Aantal vastgelegde onderhoudspremies	Vastgelegd bedrag onderhoudspremie	Aantal vastgelegde erfgoedpremies standaardprocedure	Vastgelegd bedrag standaardprocedure
2012	671	€7.104.642,37		
2013	804	€7.949.884,77		
2014	750	€7.462.437,17		
2015	430	€5.172.214,90	365	€2.855.531,28
2016	6	€55.479,14	619	€5.022.962,02

Tabel 1: Onderhoudspremies (voor monumenten, stads- en dorpsgezichten en landschappen) versus erfgoedpremies standaardprocedure

Voor de maatregelen en werken die via het oude instrument van de onderhoudspremie konden betaald worden, kan volgens het Onroerenderfgoeddecreet een beroep worden gedaan op de erfgoedpremies standaardprocedure. Een overzicht van beide types toegekende premies (2012-2016) toont dat er zowel wat het aantal als het vastgesteld bedrag betreft, geen breuk is bij de overgang van oude naar nieuwe regelgeving.

	Aantal ontvankelijk verklaarde landschapspremies	Vastgelegd bedrag landschapspremies	Aantal ontvankelijk verklaarde erfgoedpremies landschapsbeheer	Vastgelegd bedrag landschapsbeheer
2012	43	1.218.855,21		
2013	48	1.627.126,96		
2014	136	2.666.009,65		
2015	28	4.609.236,92	20	€83.221,67
2016	0	€0,00	31 premies standaard 1 premie bijzondere TOTAAL	€314.523,81 €62.283,54 €376.807,35

Tabel 2: Landschapspremies versus erfgoedpremies voor landschapsbeheer

Het aantal en het bedrag voor premies landschapsbeheer is relatief stabiel in de periode 2012-2016. Enkel het jaar 2014 vormt hierop een uitzondering. In dat jaar bedraagt het aantal dossiers dat is ingediend bijna het drievoudige van de overige jaren opgenomen in de tabel. Deze opvallende stijging is het gevolg van de reactie bij premienemers om hun dossiers nog ingediend te krijgen vóór de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet op 1 januari 2015. Het grote aantal ingediende dossiers verklaart bovendien ook het hoger vastgelegd bedrag voor landschapspremies in 2015. Immers, van heel wat dossiers die eind 2014 werden ingediend, kon de vaststelling pas worden doorgevoerd in 2015.



	Aantal ontvankelijk verklaarde restauratiepremies	Vastgelegd bedrag restauratiepremies	Aantal ontvankelijk verklaarde erfgoedpremies bijzondere procedure	Vastgelegd bedrag bijzondere procedure
2012	175	€61,09 milj		
2013	168	€50,99 milj		
2014	306	€71,78 milj		
2015	213	€55,28 milj	15	€0,30 milj
2016	0	€44,6 milj	20	€14,45 milj

Tabel 3: Restauratiepremies en landschapspremies versus erfgoedpremies bijzondere procedure

Het aantal restauratiepremies schommelt in de periode 2012-2016. Naast het reguliere jaarlijkse premiebudget van ongeveer 50 miljoen konden in 2012, 2014 en 2016 bijkomende budgetten voor premiedossiers besteed worden. Qua aantal vormt het jaar 2014 wel een uitzondering. In dat jaar stijgt het aantal ingediende dossiers opvallend. Deze stijging is het gevolg van de reactie bij premienemers om hun dossiers nog ingediend te krijgen vóór de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet op 1 januari 2015. Het grote aantal ingediende dossier verklaart bovendien ook dat in de jaren 2015-2016 voornamelijk restauratiepremies 'oude regelgeving' worden vastgelegd en het aandeel erfgoedpremies bijzonder procedure laag is.

	Voorafnames	Aantal restauratiepremies	Vastgelegd bedrag restauratiepremie	Aantal bijzondere procedure	Vastgelegd bedrag erfgoedpremie bijzondere procedure
2012	Eigenaar=bewoner Dringend dossier Cofinanciering Wereldoorlog I	74	€33.933.305,05		
2013	Eigenaar=bewoner Dringend dossier Cofinanciering Wereldoorlog I Investeringsdossier	75	€20.866.297,07		
2014	Eigenaar=bewoner Dringend dossier Cofinanciering Wereldoorlog I Vlaamse Rand	62	€30.732.624,71		
2015	Eigenaar=bewoner Dringend dossier Cofinanciering Investeringsdossier	60	€30.701.543,61	2	€302.901,07
2016	Eigenaar=bewoner Dringend dossier Cofinanciering Investeringsdossier	38	€37.135.055,59	22	€14.730.236,97

Tabel 4: Aantallen en bedragen van voorafnames bij restauratiepremies en erfgoedpremies bijzondere procedure



In de periode 2012-2016 evolueren de redenen voor voorafname, zij het dat een aantal redenen constant blijft (bv. eigenaar = bewoner). Het totale bedrag aan voorafnamedossiers vertegenwoordigt jaarlijks een bedrag van ongeveer 30 miljoen euro, wat meestal meer dan de helft van het totale budget aan restauratiepremies vertegenwoordigt. Qua aantal en bedrag voorafnames continueert het Onroerendergoeddecreet wat eerder ook al gangbaar was. Opvallend hierbij is dat het merendeel van de dossiers bijzondere procedures dat in 2015 werd ingediend, voorafnames zijn. Wat de redenen voor voorafname betreft, moet wel worden meegegeven dat deze voornamelijk ingegeven zijn vanuit het bouwkundig erfgoed, waardoor bijvoorbeeld landschapspremiedossiers bijzondere procedure meer kans hebben om op de wachtlijst terecht te komen.

	Aantal lopende meerjarenovereenkomsten	Vastgelegd bedrag meerjarenovereenkomsten
2012	14	€23,28 milj
2013	14	€15,55 milj
2014	13	€14,92 milj
2015	12	€17,22 milj
2016	8	€14,48 milj

Tabel 5: Aantallen en bedragen van de afgesloten meerjarenovereenkomsten

	Resterend saldo meerjarenovereenkomsten
2017	€18,74 milj
2018	€18,16 milj
2019	€10,99 milj
2020	€14,68 milj
2021	€1,41 milj
2022	€3,93 milj
2023	€0,94 milj
2024	€2,02 milj

Tabel 6: Resterend saldo van de afgesloten meerjarenovereenkomsten tot eind 2016

Meerjarenpremieovereenkomsten vertegenwoordigen een groot aandeel van het totale budget voor erfgoedpremies en bezwaren zo de beschikbare premiebudgetten voor de komende jaren, maar vormen een goed instrument om beleidskeuzes te maken als men van een duidelijke visie vertrekt die binnen een afzienbare termijn kan worden verwezenlijkt. Het instrument wordt bovendien exclusief aangewend voor grote investeringsdossiers (bv. Be-Mine Beringen, Boekentoren Gent, Rijkswelddadigheidskolonie Merksplas, OLV-kathedraal Antwerpen, OLV-basiliek Tongeren, ...). Voor de meerjarenpremieovereenkomsten is er geen breuk vast te stellen bij de overgang van oude naar nieuwe regelgeving. In 2015 werden geen meerjarenpremieovereenkomsten overeenkomstig het Onroerendergoeddecreet afgesloten. In 2016 werden er 3 meerjarige premieovereenkomsten op basis van het Onroerendergoeddecreet gesloten: Fort 4 in Mortsels, het Openluchtmuseum van Bokrijk en de districtshuizen in Antwerpen. Voor elk van deze meerjarige premieovereenkomsten is de eerste vastlegging voorzien in 2017.

We geven ook nog mee dat er in 2015 in totaal 111 onderzoekspremies toegekend zijn voor een totaalbedrag van 1.398.313,06 euro, waarvan 75 onderzoekspremies voor de opmaak van beheersplannen en 36 onderzoekspremies voor voorafgaand onderzoek. In 2016 werden in totaal 341 onderzoekspremies toegekend voor een totaalbedrag van 4.677.114,48 euro, waarvan 260

//

onderzoekspremies voor de opmaak van beheersplannen en 81 onderzoekspremies voor voorafgaand onderzoek. Het merendeel van deze onderzoeken heeft een beschermd monument als onderwerp. Er werden in 2015 en 2016 geen onderzoekspremies toegekend voor erfgoedlandschappen of beschermde archeologische sites. We merken dus dat de opmaak van beheersplannen en het uitvoeren van voorafgaand onderzoek ook een hap uit het budget neemt, zeker voor 2016.

2.2.3.2.2 Detectie van kansen en knelpunten

Positief aan het nieuwe premiestelsel is dat er **minder soorten premiepercentages** zijn. Weliswaar blijft de **premieregelgeving ingewikkeld** en zijn stroomschema's nodig om te bepalen op welk premiepercentage men recht heeft door een combinatie van verschillende criteria. De mogelijkheden van het premiestelsel zijn niet altijd afgestemd op de aard en het type van erfgoed. Zo is het maximaal aantal erfgoedpremies standaardprocedure per jaar bij uitgestrekte homogene landschappen hetzelfde als voor een gebouw.

In de aanloop naar de invoeging van de nieuwe regelgeving, heeft een groot aantal premienemers nog een restauratiepremiédossier ingediend dat in toepassing van de oude regelgeving kon worden afgehandeld. Eind 2014 stonden er 437 dossiers op de wachtlijst, goed voor een premiebedrag van in totaal 262 miljoen euro (afgerond). Eind 2015 stonden er 599 dossiers op de wachtlijst, goed voor een premiebedrag van in totaal 373,5 miljoen euro. Eind 2016 stonden er 518 dossiers op de wachtlijst, goed voor een premiebedrag van in totaal 326 miljoen euro.

De aangroei van de wachtlijst in 2015 is nog grotendeels te wijten aan **het goedkeuren van dossiers 'oud regime'**, stelselmatig komen er echter ook meer dossiers 'nieuw regime' (erfgoedpremie-bijzondere procedure), in dit stadium nog doorgaans 'voorafnamecategorieën' (dossiers die voorrang krijgen op de wachtlijst). De cijfers houden nog geen rekening met het effect van de verplichting tot het indienen van een kerkenbeleidsplan (met terugwerkende kracht) op het aantal erediensdossiers. Dit zou kunnen leiden tot een afname van het aantal dossiers op de wachtlijst maar dit zal pas blijken in het najaar van 2017.

Voor veel dossiers 'nieuw regime' geldt ook **de verplichting om een goedgekeurd beheersplan en desgevallend een kerkenbeleidsplan voor te leggen**: dit leidt tot vertraging in het indieningsritme. Veel plannen zijn in opmaak, dus dit zal op termijn een impact hebben op de vraag. De premienemers die vandaag verplicht worden om een beheersplan voor te leggen, zijn ook degenen die in het verleden de grootste vraag vertegenwoordigden. Op termijn zullen er dus veel dossiers zijn die op basis van een beheersplan worden ingediend (*cf. supra 2.2.2.2.1*). Dit zal ongetwijfeld interfereren met het feit dat dossiers op basis van beheersplannen ook een voorafnamecategorie zijn. Dit zal leiden tot een toename van de wachtlijst of een wachtlijst bij de voorafnames. De opmaak van beheersplannen heeft uiteraard ook als effect dat er meer onderzoekspremies worden aangevraagd en toegekend.

In uitvoering van de beleidsnota Onroerend Erfgoed 2014-2019 is het premiestelsel vanuit verschillende invalshoeken geanalyseerd: de wachtlijstproblematiek is doorgelicht, het vermeende fenomeen van 'prijszetting' (prijsverhogingen anticiperend op de eigenheden van het premiestelsel) is onderzocht, en de 'discretionaire marge' (de beoordelingsmarge die de regelgeving laat) is bekeken in functie van een richtlijn 'selectiever toekennen van premies'. Deze analyses maken een aantal



wenselijke bijsturingen duidelijk. Een nieuw evenwichtig financieringsstelsel dringt zich bijgevolg op, waarbij we kunnen uitgaan van volgende uitgangspunten:

- 1) het stelsel wordt **flexibeler** en weerspiegelt de diversiteit aan behoeften en ambities in de onroerenderfgoedzorg;
- 2) de aanleg van wachtlijsten wordt onmogelijk en vervangen door een **objectieve toekenningstermijn**;
- 3) ondersteuning op vraag wordt geflankeerd door ondersteuning gebaseerd op een **objectieve behoefte-inschatting** of een **voorafgaande beleidsafweging**;
- 4) het stelsel voorziet **duidelijk onderscheiden procedures**: noodzakelijk versus optioneel, behoud versus herwaardering, kleine/eenmalige dossiers versus dossiers waarvoor grootschalige/gefaseerde engagementen worden gevraagd;
- 5) enkel ingrepen met betrekking tot beschermde **erfgoedkenmerken en -elementen** worden ondersteund waarbij de meerkost ten gevolge van erfgoedvriendelijke compromissen wel in aanmerking kan komen, maar een duidelijk onderscheiden categorie is;
- 6) de kwaliteitseisen worden geobjectiveerd en voor bepaalde dossiercategorieën wordt een **soepelere dossieropvolging** voorzien en de **goedkoopste, aanvaardbare optie** wordt de norm waarbij bepalingen uit het beschermingsbesluit, een beheersplan of een meerjarenpremieovereenkomst richtinggevend worden;
- 7) actoren worden gestimuleerd om prijsbewust te ageren en in functie hiervan worden de ondersteuningsniveaus herzien, bepaalde ondersteuningscategorieën worden zuiver forfaitair of doelgroepen worden doorverwezen naar alternatieve financieringsvormen en de **financiële interpretatieruimte wordt beperkt**.

Een vrij fundamentele herziening van het premiestelsel is aan de orde. Hierbij is het evenwel noodzakelijk dat ook alle andere vormen van financiële ondersteuning voor de onroerenderfgoedzorg mee in ogenschouw worden genomen. Er wordt bijvoorbeeld voorgesteld om de projectsubsidies en beheersovereenkomsten te activeren (*cf. supra 2.2.3.1.2*), om te voorzien in een bijkomende premie voor verplicht uit te voeren archeologisch vooronderzoek en om de premie voor buitensporige opgravingskosten te verhogen (*cf. infra 3.2.3.3*). Naarmate er meer erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten en onroerenderfgoeddepots bijkomen, kunnen deze ook een subsidieaanvraag indienen. Er zijn bijkomend enkele fiscale maatregelen in voege, die ook als doel hebben het beheer van het onroerend erfgoed te ondersteunen. Het is noodzakelijk om bij een dergelijke oefening **alle vormen van financiële ondersteuning** mee te tellen en na te gaan waar prioritair moet op worden ingezet.

2.2.4 Beleidsdoelstelling 4: De wisselwerking versterken tussen de onroerenderfgoedzorg en ruimtelijke ontwikkelingen

De vierde beleidsdoelstelling gaat over de mate waarin er een wisselwerking bestaat tussen de onroerenderfgoedzorg en de ruimtelijke ontwikkelingen. Wordt erfgoed meegenomen bij ruimtelijke ontwikkelingen? Langs de ene kant willen we weten of er voldoende rekening mee wordt gehouden maar langs de andere kant willen we ook weten of de aanwezigheid van onroerend erfgoed ook als een kans wordt gezien om bepaalde ontwikkelingen op te enten.



2.2.4.1 Wisselwerking onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening

Het inbedden van de erfgoedzorg in de ruimtelijke ordening is belangrijk om het behoud van erfgoed te kunnen verzekeren. Sinds 2004 is er een decretale basis voor het afbakenen van erfgoedlandschappen in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het Onroerenderfgoeddecreet zorgt voor continuïteit en voorziet ook de mogelijkheid tot het afbakenen van erfgoedlandschappen op basis van andere inventarissen dan de landschapsatlas, op voorwaarde dat ze zijn vastgesteld. Het decreet introduceerde ook een nieuw instrument, namelijk het onroerenderfgoedrichtplan. Op basis van de onroerenderfgoedrichtplannen kunnen eveneens erfgoedlandschappen worden afgebakend. De onroerenderfgoedrichtplannen zijn de sectorale voorstellen voor ruimtelijke uitvoeringsplannen én inrichtingsplannen.

2.2.4.1.1 Vaststellingen met betrekking tot erfgoedlandschappen en onroerenderfgoedrichtplannen (EVREG 101-107)

De mogelijkheid tot het afbakenen van erfgoedlandschappen in ruimtelijke uitvoeringsplannen is blijven bestaan. Op basis van het Landschapsdecreet van 16 april 1996, zoals gewijzigd door het decreet van 13 februari 2004, konden deze enkel worden afgebakend op basis van een definitief aangeduide ankerplaats. Het decreet zorgt ervoor dat alle vastgestelde inventarissen en ook alle onroerenderfgoedrichtplannen kunnen dienen als basis voor de afbakening van een erfgoedlandschap. Voor de vaststelling van een inventaris is steeds een openbaar onderzoek vereist, terwijl een onroerenderfgoedrichtplan niet aan een dergelijk openbaar onderzoek wordt onderworpen. Er bestaat nog steeds een zorgplicht voor erfgoedlandschappen maar inhoudelijk zijn er verschillen ten opzichte van de oude regelgeving: de mogelijkheid om te voorzien in compenserende maatregelen bij het naleven van de zorgplicht voor erfgoedlandschappen bestaat niet meer, er zijn enkel nog schadebeperkende maatregelen mogelijk.

De meeste erfgoedlandschappen worden afgebakend in het kader van de lopende gewestelijke afbakeningsprocessen voor de agrarische en natuurlijke structuur (AGNAS), al zijn er ook erfgoedlandschappen die in een provinciaal of gemeentelijk RUP afgebakend worden. Het Onroerenderfgoeddecreet heeft geen invloed op de praktijk van het afbakenen van erfgoedlandschappen. Uit de cijfers (in 2015: 19 en in 2016: 21) zou verkeerdelijk kunnen worden afgeleid dat het Onroerenderfgoeddecreet de aangroei van erfgoedlandschappen vertraagt.¹⁸ De beperkte aangroei van het aantal erfgoedlandschappen had te maken met het gebrek aan een formeel afsprakenkader over de mate waarin aspecten van onroerend erfgoed of van het landschap in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen verankerd kan worden. Het gebiedsgericht maatwerk leidt dikwijls tot een aantal wederkerende principiële punten van discussie in het voortraject met de lokale actoren. Deze discussie had te maken met de detailleringsgraad van allerlei grafische aanduidingen in ruimtelijke uitvoeringsplannen, waaronder erfgoedlandschappen, en de verhouding tussen het ruimtelijkeordeningsinstrumentarium en het onroerenderfgoedinstrumentarium. Dit bemoeilijkte het

¹⁸ Het agentschap Onroerend Erfgoed werd vóór 2017 niet betekend na de goedkeuring van een gemeentelijk of provinciaal RUP. Hierdoor heeft het agentschap geen volledig overzicht van alle erfgoedlandschappen en moeten de weergegeven cijfers als minima beschouwd worden. Met de inwerkingtreding van het “decreet houdende wijziging van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en van diverse decreten wat betreft de uitvoering van het kerntakenplan van het agentschap Onroerend Erfgoed en wat betreft financiële en technische aanpassingen” wordt hieraan verholpen vanaf 1 januari 2017.



besluitvormingsproces maar op 13 maart 2017 werd een afsprakenkader tussen beide administraties ondertekend.¹⁹ De effecten van dit afsprakenkader worden op termijn geëvalueerd.

In het Onroerenderfgoeddecreet werd ook een nieuw instrument ingeschreven om het onroerend erfgoed te behouden en te ontwikkelen voor de toekomst: het onroerenderfgoedrichtplan. Een onroerenderfgoedrichtplan focust op de opmaak van een langetermijnvisie, de afstemming met ruimtelijke ontwikkelingen en de realisatie van die visie via een actieprogramma. In 2016 startte het agentschap met twee proefprojecten waarbij de vernieuwende elementen van een onroerenderfgoedrichtplan in praktijk worden gebracht: het proefproject 'mergelgroeven in Zichen-Zussen-Bolder' en het proefproject 'hoogstamboomgaarden in Haspengouw'. Deze werden nog niet voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Hoewel er nog geen onroerenderfgoedrichtplannen volgens de nieuwe regelgeving zijn opgemaakt, zijn door een overgangsbepaling in het Onroerenderfgoeddecreet de vroegere 'aangeduide ankerplaatsen' sinds 1 januari 2015 gelijkgesteld met onroerenderfgoedrichtplannen. We beschikken daardoor al over 70 onroerenderfgoedrichtplannen.

2.2.4.1.2 Detectie van kansen en knelpunten

Het blijft mogelijk om in ruimtelijke uitvoeringsplannen **erfgoedlandschappen** af te bakenen op basis van vastgestelde inventarissen en goedgekeurde onroerenderfgoedrichtplannen. Er geldt nog steeds een zorgplicht voor erfgoedlandschappen, maar deze laat niet meer toe om te voorzien in compenserende maatregelen. Het compenseren van erfgoedwaarden bleek immers onuitvoerbaar.

Het **onroerenderfgoedrichtplan** is een instrument waarvan de methodologie gebaseerd is op de Europese Landschapsconventie en de Faro-conventie aangezien het uitgaat van betrokkenheid en participatie (cf. *supra* 2.2.1.1.3). Het is daarom aan te bevelen om verder in te zetten op dit instrument en te leren uit de opgedane ervaring uit de twee lopende proefprojecten. De methodologie voor de opmaak van de onroerenderfgoedrichtplannen dient verder te worden verfijnd en bekend gemaakt. Vraag is of elk onroerenderfgoedrichtplan, dat in feite een sectoraal voorstel is, door de Vlaamse Regering moet worden goedgekeurd en of dit niet door de bevoegde minister kan gebeuren. Bijkomende vraag is in hoeverre de methodologie of procedure voor de opmaak van een onroerenderfgoedrichtplan juridisch verankerd moet worden.

2.2.4.2 Inbedden van de archeologische erfgoedzorg

De archeologische erfgoedzorg is onlosmakelijk verbonden met de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ontwikkelingen verstoren veelal het bodemarchief en bepaalde maatregelen moeten er dan voor zorgen dat de kennis over dit bodemarchief niet verloren gaat, in het geval dat behoud *in situ* niet mogelijk blijkt.

¹⁹ Cf. Mededeling Vlaamse Regering van 17 maart 2017, punt 12: afsprakenkader van 13 maart 2017 tussen het departement Ruimte Vlaanderen en het agentschap Onroerend Erfgoed inzake gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.



2.2.4.2.1 Vaststellingen met betrekking tot archeologie en ruimtelijke ordening (EVREG 045 en 079)

Het Onroerenderfgoeddecreet gaat uit van het principe dat het archeologisch vooronderzoek, zowel de fase zonder ingreep in de bodem als de eventuele fase met ingreep in de bodem, in regel plaatsvindt voorafgaand aan de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning. Hiermee wenst de decreetgever tegemoet te komen aan de veel gehoorde kritiek dat er op basis van het Archeologiedecreet van 30 juni 1993 pas rekening werd gehouden met archeologie nadat er al beslist is over de werken met impact op het bodemarchief. Dit biedt uiteraard geen garantie op een optimale omgang met archeologische sites en artefacten. Initiatiefnemers en bouwheren wezen dan weer op de grote rechtsonzekerheid en de daaraan verbonden financiële verrassingen. Archeologisch vooronderzoek steevast uitvoeren voorafgaand aan de vergunningsaanvraag pareert beide kritieken.

In 2016 werden 1.002 archeologienota's en 4 nota's door het agentschap bekrachtigd.²⁰ In ongeveer 40% van de gevallen wordt gekozen voor een uitgesteld vooronderzoek met ingreep in de bodem.²¹ Dit betekent dat een initiatiefnemer in vier op de tien gevallen er toch niet voor kiest om op voorhand het archeologisch vooronderzoek af te ronden. Dit is een hoog aantal gezien dit 'uitgesteld vooronderzoek' werd ingeschreven als uitzondering op de regel (in geval een vooronderzoek niet mogelijk bleek, bv. omdat de initiatiefnemer nog geen toegang heeft tot het terrein in kwestie).

2.2.4.2.2 Detectie van kansen en knelpunten

Het is positief dat archeologie van meet af aan deel is van het planningsproces zodat er nog vóór de vergunningsaanvraag een zicht is op de kosten verbonden aan het uit te voeren archeologisch onderzoek en een correcte omgang met het archeologisch erfgoed gegarandeerd is. Bij de keuze voor een uitgesteld vooronderzoek met ingreep in de bodem verdwijnt dergelijke garantie (*cf. infra* 3.2.2.2).

2.2.5 Beleidsdoelstelling 5: De onroerenderfgoedzorg laten bijdragen aan duurzame ontwikkeling

Onroerend erfgoed en onroerenderfgoedzorg zouden per definitie moeten bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van onze leefomgeving en aan de kwaliteit van het leefmilieu. Het behoud en de ontwikkeling van erfgoed bieden niet alleen culturele meerwaarde, maar dragen ook in bredere zin bij aan de levenskwaliteit.

In de lijst van EVREG-indicatoren (*cf. bijlage 1*) zijn er echter geen indicatoren opgenomen die iets zeggen over duurzame ontwikkeling. Bij de indicatoren, geformuleerd in het kader van de beleidsmonitoring, is wel een beperkt aantal relevante cijfers opgenomen (*cf. bijlage 2*).²² De vaststellingen die hieronder worden geformuleerd zijn vooral het resultaat van het onderzoek in het

²⁰ In 2016 werden er 1002 archeologienota's bekrachtigd. Het rapport 'Resultaten archeologie 2016' (*cf. bijlage 1bis*) gaat echter uit van 1000 bekrachtigde archeologienota's. Dit cijfer is het resultaat van de inhoudelijke screening van de archeologienota's door het agentschap Onroerend Erfgoed. Hierbij werden 2 archeologienota's niet weerhouden omdat ze niet de vereiste data bevatten.

²¹ Afhankelijk van de bron voor de meting werd in 2016 in 386 gevallen/38% (e-portaal) of 423 gevallen/42% (onderzoek agentschap) gekozen voor een uitgesteld vooronderzoek met ingreep in de bodem.

²² Het agentschap Onroerend Erfgoed monitort sinds 2013 het onroerenderfgoedbeleid aan de hand van indicatoren.



kader van de opmaak van de Erfgoedbalans.²³ Deze Erfgoedbalans bundelt feitelijke gegevens over de zorg voor het bouwkundig, landschappelijk en archeologisch erfgoed in Vlaanderen tot aan de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet op 1 januari 2015. Cijfermatige en geografische analyses vormen de basis voor een synthese van de onroerenderfgoedzorg in Vlaanderen tijdens de afgelopen decennia. De Erfgoedbalans duidt de tendensen die de erfgoedzorg kenmerken en biedt inzichten in de resultaten van het gevoerde beleid. De gegevens uit de Erfgoedbalans vormen dus een referentiepunt voor de evaluatie van de regelgeving.

2.2.5.1.1 Vaststellingen met betrekking tot duurzame ontwikkeling

Het klassieke onroerenderfgoedbeleid was gebaseerd op een objectgerichte waardenstelling. De grote beschermingscampagnes stonden lange tijd los van bredere maatschappelijke uitdagingen, hoewel beschermen occasioneel als wapen werd ingezet wanneer de ruimtelijke ontwikkelingsdruk te hoog was. Het landschaps- en archeologiebeleid braken een lans voor een meer geïntegreerde koers, en ondertussen is deze benadering veralgemeend. Onroerend erfgoed maakt nu eenmaal deel uit van onze dagelijkse leefomgeving en wordt dus meegetrokken in de ontwikkelingsdynamiek. De gegevens over de effecten van deze interactie zijn eerder diffuus, en betreffen vooral de ruimtelijke impact van onroerenderfgoedzorg.

We willen weten in welke mate onroerend erfgoed het voorwerp is van ontwikkelingen en hiervoor moet worden aangepast of soms moet verdwijnen. Bij gebrek aan meer specifieke gegevens is hier een veralgemening aan de orde. Sinds 2005 wordt de bewaringstoestand van de relictten in de inventaris bouwkundig erfgoed min of meer systematisch gecontroleerd. Hoewel de manier van werken niet honderd procent waterdicht is, kunnen er enkele conclusies worden getrokken: 9.094 relictten (ofwel 10% van het huidige inventarisbestand) heeft de status “gesloopt” en 871 (1%) de status “verbouwd”. Ter vergelijking: in de periode 1970-2014 heeft de Vlaamse overheid kennis van 53.256 aangevraagde stedenbouwkundige vergunningen, specifiek voor sloop. Ongeveer 16% daarvan betreft geïnventariseerd bouwkundig erfgoed. Dat wil zeggen dat onroerend erfgoed relatief vaak het voorwerp is van ruimtelijke ontwikkelingen.

Het ene erfgoedtype is echter verbouwings- of sloopgevoeliger dan het andere.²⁴ Woningen blijken het vaakst te worden aangepakt (gesloopt of verbouwd): zij domineren de lijst met 77% van de gevallen. Bij de top valt ook het landbouwgerelateerde erfgoed op: hoeves, boerenwoningen, stallen, schuren en sommige categorieën ‘klein erfgoed’. Religieuze gebouwen en complexen, zoals begijnhoven, parochiekerken en kapellen, houden daarentegen goed stand: slechts 3% heeft de status gesloopt. Deze cijfers interageren uiteraard met de mate waarin betreffende erfgoedcategorieën beschermd zijn.

²³ S.N., *Erfgoedbalans*, Brussel, agentschap Onroerend Erfgoed, in opmaak.

²⁴ Onderstaande cijfers zijn gebaseerd op analyses van de databank van de Inventaris Onroerend Erfgoed: <https://inventaris.onroerenderfgoed.be/>.



Een vergelijking tussen het beschermingsbestand en de ruimteboekhouding toont alvast een aantal tendensen:²⁵

- de overgrote meerderheid van de beschermde monumenten ligt in zones met bestemming 'wonen';
- van het totaalareaal aan stads- en dorpsgezichten valt grofweg de helft in landbouwgebied, een kwart in woongebied, en een fractie in natuurgebied: deze verhoudingen weerspiegelen de gemiddelde typologie van een stads- en dorpsgezicht als een kern van bebouwing met omgevende open (of openbare) ruimte;
- de beschermde landschappen en ankerplaatsen hebben voor meer dan driekwart een landbouw- of 'groene' bestemming: beschermde landschappen zijn 'groener' en ankerplaatsen 'agrarijcher' (meer dan 50% landbouwgebied, 32,5% natuur en bosbouw), waarbij weliswaar de kanttekening hoort dat 94% van de beschermde cultuurhistorische landschappen in geïnventariseerde ankerplaatsen vervat zit.

Het gewicht van woonbestemming impliceert dat veel onroerend erfgoed vanuit deze hoek aan evoluties onderhevig zal zijn. Maar ook de bewegingen in het landbouw- en natuurareaal kunnen veranderingen inhouden. Ze kunnen immers betekenen dat erfgoed niet altijd meer dezelfde invulling en beheer zal krijgen.

Niet toevallig beheerst het thema 'herbestemming' al jaren de beleidsagenda, al is de benadering eerder *ad hoc*, hetzij op microniveau via concrete herbestemmingsdossiers, hetzij op macroniveau via de ruimtelijke planning. Voor bepaalde erfgoedtypes die hun functionele noodzaak overleefd hebben (religieus erfgoed, agrarisch erfgoed, ...) stellen zich dermate structurele problemen, dat een thematisch visievormingsproces is opgestart. Toch is het effect van de ruimtelijke en functionele evoluties op onroerend erfgoed niet systematisch genoeg in kaart gebracht om hierover samenhangende conclusies te trekken.

2.2.5.1.2 Detectie van kansen en knelpunten

De impact van onroerend erfgoed en onroerenderfgoedzorg op onze leefomgeving en op duurzame ontwikkeling blijkt bijzonder moeilijk in cijfers te vatten. De klassieke metingen geven enkel een beeld van de sector-eigen prestaties: de professionele omkadering, regelgeving en instrumenten die zijn ontwikkeld om impact te krijgen op wat er met ons onroerend erfgoed gebeurt. Andere impactgebieden, zoals de economische of sociologische dimensie van onroerenderfgoedzorg, worden nog maar recent onderzocht en de resultaten hiervan zijn nog te beperkt of nog weinig bekend. Het verdient aanbeveling om verder aandacht te schenken aan hoe de onroerenderfgoedzorg kan bijdragen aan een duurzame samenleving.

²⁵ De "ruimteboekhouding RSV" is het instrument waarmee de opvolging van streefcijfers met betrekking tot bestemmingscategorieën berekend wordt. Het gaat om een monitor van gepland landgebruik. De beleidsindicator geeft geen informatie over het feitelijke ruimtegebruik.



2.3 SCREENING 'KLANTVRIENDELIJKE REGELGEVING'

2.3.1 Methodiek beoordelen klantvriendelijkheid

In het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 is opgenomen dat het agentschap Onroerend Erfgoed werk moet maken van een cultuuromslag: *“De administratie moet zich verder aanpassen en meer oplossingsgericht, klantgericht, en als een betrouwbare en proactieve projectpartner werken”*. Om deze doelstelling te realiseren is het essentieel dat de regelgeving, die het agentschap uitvoert, klantvriendelijk is en dus toelaat dat het agentschap oplossingsgericht en klantgericht kan werken.

Voor het screenen van de onroerenderfgoedregelgeving met het oog op klantvriendelijkheid is uitgegaan van volgende definitie van 'klantvriendelijke regelgeving': *“regelgeving die zowel naar de inhoud als naar de vorm consequent, duidelijk en proportioneel is”*. 'Consequent' betekent dat eenzelfde gegeven doorgetrokken wordt in gelijkaardige situaties (bv. proceduretermijnen). 'Duidelijk' betekent dat de bepalingen ondubbelzinnig geformuleerd zijn en verschillende interpretaties uitgesloten zijn. 'Proportioneel' impliceert dat wat gevraagd wordt in verhouding staat tot wat men terugkrijgt.

De bepalingen uit het Onroerenderfgoeddecreet en -besluit werden door het agentschap getoetst aan bovenstaande definitie. Hierbij werd onder meer rekening gehouden met de verschillende vragen naar verduidelijking die via de interne juridische helpdesk ('Helpdesk Regelgeving') werden gesteld.²⁶ Ook werden alle eerder geformuleerde adviezen van strategische adviesraden over het Onroerenderfgoeddecreet en -besluit opnieuw doorgenomen, specifiek in functie van uitspraken aangaande klantvriendelijkheid van de regelgeving.

Bij het effectief beoordelen van de klantvriendelijkheid van de onroerenderfgoedregelgeving is uitgegaan van een vooraf opgestelde keuzelijst aan criteria die ertoe geleid heeft de bepalingen uit het Onroerenderfgoeddecreet en -besluit telkens te toetsen aan volgende vragen:

- garandeert de bepaling wel/niet een gelijke behandeling?
- is de bepaling wel/niet consequent?
- in geval van stilzwijgende beslissing: is deze voordelig/nadelig voor de aanvrager?
- is de betreffende regel wel/niet rechtszeker?
- is er wel/geen sprake van transparante besluitvorming?
- zijn de administratieve lasten verbonden aan de bepaling wel/niet proportioneel?
- is er inspraakmogelijkheid of mogelijkheid tot individuele bijsturing voorzien voor de belanghebbende en is deze voldoende/onvoldoende?
- is de ingeschreven behandelingstermijn redelijk/onredelijk?
- is de van toepassing zijnde procedure eenvoudig/complex?
- wordt er wel/niet voorzien in financiële ondersteuning?

²⁶ De Helpdesk Regelgeving behandelt concrete toepassingsvragen over de regelgeving. In overleg formuleert een multidisciplinair team, samengesteld uit de juristen en de collega's van de verschillende afdelingen, een juridisch correct antwoord.

Voor deze screening is het niet relevant om een onderscheid te maken tussen de verschillende doelgroepen (particulieren, professionelen, besturen, instellingen, verenigingen) omdat klantvriendelijkheid ook veronderstelt dat er een gelijke behandeling is van de verschillende soorten klanten.

2.3.2 Resultaten van de screening en remediëring

Hieronder volgen enkele vaststellingen met betrekking tot de klantvriendelijkheid van de regelgeving. Eerst volgen de algemene vaststellingen die over de volledige regelgeving gaan. Daarna volgen per hoofdstuk van het Onroerenderfgoeddecreet en Onroerenderfgoedbesluit enkele vaststellingen. Per vaststelling is ook al een voorstel tot remediëring opgenomen.

2.3.2.1 Algemene vaststellingen

De systematische screening van de onroerenderfgoedregelgeving met het oog op klantvriendelijkheid leidt tot volgende algemene vaststellingen:

- In het Onroerenderfgoeddecreet en -besluit wordt 173 maal gebruik gemaakt van het concept beveiligde zending. De doelstelling hierbij is de datum van kennisgeving met zekerheid vast te stellen. De vraag kan worden gesteld of deze beveiligde zendingen steeds noodzakelijk zijn. De beveiligde zending houdt in sommige gevallen een onnodige administratieve last en maatschappelijke kost in.

Voorgestelde remediëring: de vormvereiste van beveiligde zending beperken tot de gevallen waar het noodzakelijk is dat de datum van kennisgeving onbetwistbaar vaststaat. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de processen waar het risico op betwisting hoog is (zoals bij de beschermingsprocedure of daar waar de datum van kennisgeving bepaalde termijnen doet lopen of rechtsgevolgen doet ingaan). Een beveiligde zending kan zowel bestaan uit een aangetekende brief, een afgifte tegen ontvangstbewijs als een andere door de Vlaamse Regering toegelaten betekeningwijze, waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld. Een dergelijke alternatieve vorm werd nog niet bepaald door de Vlaamse Regering maar er wordt generiek voor de Vlaamse overheid wel gewerkt aan een digitale vorm van de beveiligde zending. Deze bijkomende werkwijze zal de klantvriendelijkheid ten goede komen.

- De termijnen worden op verschillende manieren omschreven (nu eens uitgedrukt in maanden, dan weer in kalenderdagen). Ook is er geen eenduidigheid over het moment waarop de termijnen beginnen te lopen.

Voorgestelde remediëring: afstemmen van de formulering van termijnen en eenduidig bepalen op welk moment alle termijnen aanvangen.

2.3.2.2 Instanties en actoren

- Er is verschillende keren sprake van een stilzwijgende beslissing die nadelig (stilzwijgende weigering) is voor de aanvrager.



2.3.2.3 Inventarissen

- Tijdens het openbaar onderzoek in het kader van de vaststelling van inventarissen of de actualisatie van vastgestelde inventarissen kunnen enkel opmerkingen en bezwaren over feitelijkheden worden ingediend. De inspraakmogelijkheid is bijgevolg onvoldoende.

Voorgestelde remediëring: vervangen van het openbaar onderzoek over feitelijkheden door een volwaardig openbaar onderzoek.

2.3.2.4 Archeologie

- De lasten die worden opgelegd aan zakelijkrechthouders van archeologische ensembles en archeologische artefacten (als geheel bewaren, in goede staat behouden, beschikbaar houden voor wetenschappelijk onderzoek, melden wijziging bewaarplaats/zakelijkrechter, melding voornemen buiten het Vlaamse Gewest brengen) zijn niet-proportioneel.

Voorgestelde remediëring: maximaal inzetten op erkende onroerendergoeddepots omdat een zakelijkrechter dan het archeologisch ensemble in bewaring kan geven of kan schenken aan een erkend onroerendergoeddepot en op die manier verlost is van deze plichten.

- Voor de ene aanvrager geldt een verplichting, voor de andere een vrijstelling van verplichting tot toevoegen van een archeologienota bij de vergunningsaanvraag. Er is geen gelijke behandeling.

Voorgestelde remediëring: cf. infra 3.2.2 over de oppervlaktecriteriën en vrijstellingen.

- Een vooronderzoek met ingreep in de bodem kan pas worden aangevat 15 dagen na ontvangst van de melding, ook als het agentschap eerder te kennen geeft deze niet te weigeren en er geen voorwaarden aan te koppelen. Betekent een onnodige vertraging.

Voorgestelde remediëring: vervangen van de (oneigenlijke) melding door een toelating en in de regelgeving bepalen dat direct na het verkrijgen van de toelating met het vooronderzoek gestart kan worden.

2.3.2.5 Beschermingen en erfgoedlandschappen

- De ingeschreven adviesinwinning voorafgaand aan de voorlopige bescherming is beperkt tot de betrokken gemeente en bepaalde instanties van de Vlaamse overheid. Zakelijkrechthouders worden niet voorafgaand bevroegd. Dit is geen gelijke behandeling. Ook de termijnen zijn niet voor alle instanties waaraan advies gevraagd wordt gelijk (gemeenten en instanties Vlaamse overheid 30 dagen en VCOE 60 dagen).

Voorgestelde remediëring: ofwel schrappen van de ingeschreven advieswinning voorafgaand aan de voorlopige bescherming voor gemeenten, Vlaamse overheid en VCOE en vervangen door een officiële adviesvraag na voorlopige bescherming ofwel inwinnen van adviezen van alle betrokkenen voorafgaand aan bescherming waarna de beschermingsprocedure in twee stappen kan beperkt



worden door meteen over te gaan tot een definitieve bescherming (*cf. supra 2.2.1.4.2*). Dit laatste houdt dan meteen in dat het openbaar onderzoek voorafgaand aan de bescherming wordt georganiseerd.

- Voor de bescherming van cultuurhistorische landschappen geldt geen individuele kennisgeving, maar wordt er gepubliceerd in minstens drie dagbladen. Dit is geen gelijke behandeling.

Voorgestelde remediëring: kiezen voor een pragmatische aanpak door geen individuele betekening formeel in te schrijven, maar wel te streven naar een maximale individuele betekening van zakelijkrechthouders. Het formeel inschrijven van de individuele betekening van de landschapsbeschermingsbesluiten houdt namelijk een juridisch risico in: als een van de zakelijkrechthouders door een administratieve vergissing niet betekend wordt, wordt dit door de Raad van State als een procedurefout (en reële vernietigingsgrond) beschouwd.

- De meldingsplicht voor handelingen in beschermde stads- en dorpsgezichten betreft een oneigenlijke melding, die bovendien omgezet kan worden naar een toelating. Dit heeft als gevolg dat een eigenaar soms eerst een melding moet doen (bij de gemeente) en dan alsnog een toelating moeten vragen bij het agentschap of bij (dezelfde) onroerende goederdomeinhouder. Dit systeem is niet rechtszeker voor de melder/aanvrager en garandeert geen gelijke behandeling. Bovendien leidt ze tot heel wat verwarring met het systeem van de stedenbouwkundige melding.

Voorgestelde remediëring: schrappen van de melding bij gemeenten en vervangen door een toelating bij het agentschap of de erkende onroerende goederdomeinhouder.

- De aanvraag voor het verkrijgen van een toelating voor een toelatingsplichtige handeling gaat gepaard met een gedetailleerde dossiersamenstelling die niet altijd proportioneel is.

Voorgestelde remediëring: evalueren van de gevraagde dossiersamenstelling, onder meer rekening houdend met het MAGDA-principe.

- Het voorzien in een beroepsmogelijkheid voor iedere belanghebbende bij toelatingsplichtige handelingen is niet wenselijk. Om die reden is de definitie van belanghebbende beperkt tot *“de zakelijkrechthouder en de gebruiker van het onroerend goed, de zakelijkrechthouders van de percelen die grenzen aan het onroerend goed, de gemeente of de provincie waarin het onroerend goed gelegen is, het agentschap en in voorkomend geval de leden van de beheerscommissie”*. De beroepstermijn tegen beslissingen over toelatingen is vastgelegd op ‘binnen een termijn van 15 dagen’, wat een te korte termijn is.

Voorgestelde remediëring: beperken van de administratieve beroepsmogelijkheid tot de aanvrager van de toelating, de zakelijkrechthouder en gebruiker van het onroerend goed en verlengen van de beroepstermijn tot 30 dagen. Voor alle anderen is er steeds een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State.



- Voor erfgoedlandschappen geldt een zorgplicht voor iedereen. Het is voor een burger niet altijd duidelijk wat deze zorgplicht precies inhoudt en waaraan hij/zij moet voldoen. De uitgeschreven bepalingen zijn onduidelijk en dus niet rechtszeker. Bovendien komt deze veralgemeende zorgplicht bovenop de stedenbouwkundige voorschriften.

Voorgestelde remediëring: herformuleren van de zorgplichtbepalingen in erfgoedlandschappen en verduidelijking voorzien in begeleidende instrumenten.

2.3.2.6 Beheersplannen

- De opmaak van een beheersplan kan worden verplicht, maar dit wordt verder niet geregeld. Dit zorgt voor onduidelijkheid, zorgt niet voor een gelijke behandeling en garandeert geen transparante besluitvorming.

Voorgestelde remediëring: nagaan in welke situaties het wenselijk is de opmaak van een beheersplan te verplichten (en wanneer niet) waarna de regelgeving hierop kan worden aangepast en hierover eenduidig kan worden gecommuniceerd. Er wordt nagegaan of, en zo ja in welke gevallen, een beheersplan best wordt verplicht.

- Er is telkens sprake van een beslissingstermijn van 90 dagen (i.c. voor de goedkeuring van het beheersplan, voor de goedkeuring tot aanpassing van het beheersplan en voor de beslissing over de aanvraag tot oprichting van een beheerscommissie).

Voorgestelde remediëring: inkorten van de termijn voor goedkeuring aangepast beheersplan en voor de beslissing over de aanvraag tot oprichting van een beheerscommissie.

- Een beheersplan moet worden ingediend in twee papieren exemplaren en digitaal. Dit is een te zware administratieve last voor de indiener en strookt niet met de principes van Radicaal Digitaal.

Voorgestelde remediëring: beperken tot het indienen van een digitale versie.

- Er kunnen onroerende goederen worden aangeduid waarvoor de oprichting van een beheerscommissie verplicht is, maar dit wordt verder niet geregeld. Is onduidelijk, geen gelijke behandeling en garandeert geen transparante besluitvorming.

Voorgestelde remediëring: nagaan in welke situaties het wenselijk is de oprichting van een beheerscommissie te verplichten (en wanneer niet) waarna de regelgeving hierop kan worden aangepast en hierover eenduidig kan worden gecommuniceerd. Er wordt nagegaan of, en zo ja in welke gevallen, een beheerscommissie best wordt verplicht.



2.3.2.7 Subsidies²⁷

- Er is verschillende keren sprake van een stilzwijgende beslissing die nadelig (stilzwijgende weigering) is voor de aanvrager.

Voorgestelde remediëring: nagaan of de ingeschreven beslissingstermijnen voldoende lang zijn om behandeling te garanderen en zo ja, stilzwijgende beslissing schrappen.

- De termijn voor het toevoegen van ontbrekende stukken is vastgelegd op “*binnen de 14 dagen*” wat wel heel kort is.

Voorgestelde remediëring: nagaan doorheen de hele regelgeving welke termijn gehanteerd wordt voor het aanleveren van ontbrekende stukken.

- De beoordeling van ontvankelijke subsidieaanvragen en beheersovereenkomsten lijkt weinig transparant. Het agentschap stelt een advies op waarna de minister beslist over de toekenning en het bedrag van de subsidie. Het is onvoldoende duidelijk welke beoordelingsgrond het agentschap en de minister hanteren.

Voorgestelde remediëring: informatie ter beschikking stellen over hoe het agentschap de aanvraag beoordeelt en welke criteria daarvoor worden aangewend.

- Voor het jaarlijks toezicht op de aanwending van de subsidies en de driejaarlijkse evaluatie van de samenwerkingsovereenkomst kan het agentschap “*alle initiatieven nemen die het nodig acht*”. Deze kunnen leiden tot saldo’s die niet of slechts gedeeltelijk worden uitbetaald en zelfs het vroegtijdig beëindigen van samenwerkingsovereenkomsten. Ook voor de beheersovereenkomsten geldt dat zakelijkrechthouders of beheerders “*alle gegevens die nodig zijn om de evaluatie [...] mogelijk te maken*” ter beschikking moeten stellen van de beheersdienst. Naargelang de ernst, omvang, permanente karakter van de niet-naleving worden sancties opgelegd. Deze bepalingen zijn weinig transparant, weinig rechtszeker en onvoldoende duidelijk.

Voorgestelde remediëring: duidelijk communiceren over wat toezicht en evaluatie inhouden en dit ook vermelden bij het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst of beheersovereenkomst.

- De termijn tussen lancering projectoproep (uiterlijk 31 januari) en het moment waarop de aanvraag voor een projectsubsidie moet worden ingediend (ten laatste 1 april) is beperkt, zeker omdat de projectoproep cruciale nieuwe informatie kan bevatten (prioritaire thema’s, maximumbedrag, ...).

²⁷ Het agentschap Onroerend Erfgoed is ook betrokken bij het project Slimme Subsidies, dat horizontaal voor de Vlaamse overheid loopt. Dit project wil de subsidieprocessen binnen de Vlaamse overheid stroomlijnen en zo de gegevensuitwisseling tussen de verschillende diensten onderling mogelijk maken. Als tweede doelstelling wordt een gebruiksvriendelijke en digitale toegang voor de subsidieaanvragers beoogd.



Voorgestelde remediëring: nagaan of de datum van de lancering van de projectoproep niet vervroegd kan worden naar bijvoorbeeld 30 november of 1 december van het jaar voorafgaand aan de toekenning.

2.3.2.8 Premies

Het hoofdstuk premies is globaal weinig transparant en consequent. Regelmatig is er sprake van niet-transparante besluitvorming en gebrek aan rechtszekerheid. Evenmin is altijd een gelijke behandeling gegarandeerd, noch zijn de procedures altijd eenvoudig:

- op bijna elke algemene regel gelden uitzonderingen. Er zijn verschillende premievarianten, verschillende premiepercentages en verschillende voorwaarden, naar gelang het soort erfgoed, het soort premienemer, het soort ingreep, de omvang van het gevraagde engagement, enz. Bovendien laat de regelgeving niet toe de vraag onder controle te houden wat leidt tot onvoorspelbare behandelingstermijnen. Het premiehoofdstuk biedt op dat vlak dus geen rechtszekerheid. De flankerende fiscale maatregelen zetten bijkomend in op ondersteuning van dezelfde maatregelen, wat ook onduidelijkheid teweeg brengt;
- erfgoedpremies volgens de standaardprocedure worden toegekend in volgorde van de indiening van de aanvragen. Erfgoedpremies bijzondere procedure worden toegekend in volgorde van dossiergoedkeuring, maar tegelijkertijd wordt voorzien in een systeem van alternatieve prioritering (voorafnames) en dit als gevolg van de wachtlijst. Ander neveneffect van de wachtlijst is dat aanvragers hiermee rekening houden en speculatief indienen en niet noodzakelijk op het moment dat met het project gestart wil worden. Daardoor lijkt de wachtlijst langer dan ze eigenlijk is;
- de minimale erfgoedpremiepercentages liggen decretaal vast. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen en anderzijds gemeenten, OCMW's en gebouwen bestemd voor een erkende eredienst. Het Onroerenderfgoedbesluit verfijnt de percentages verder voor ZEN-erfgoed (Zonder Economisch Nut), onderwijsgebouwen en open erfgoed. De percentages voor onderzoekspremies en de premie voor buitensporige opgravingskosten worden enkel in het Onroerenderfgoedbesluit geregeld. Dit is geen gelijke behandeling, niet consequent en niet altijd duidelijk;
- de berekeningsbasis van de verschillende premies wordt duidelijk gedefinieerd, maar is soms variabel. In sommige gevallen is er sprake van een plafond. Meer dan eens geldt dat het eindbedrag in positieve en negatieve zin kan worden gecorrigeerd. Dit is weinig transparant en niet consequent;
- kandidaat-premienemers moeten de premie aanvragen en daartoe de nodige administratieve stukken aanreiken (inhoudelijk en financieel). Afhankelijk van het statuut van de aanvrager of het beschermd goed kunnen bijkomende verplichtingen worden gesteld, zoals het voorleggen van een kerkenbeleidsplan of beheersplan;
- de procedure voor het tegelijkertijd aanvragen van een toelating en een erfgoedpremie is complex en niet geïntegreerd. Nadat de toelating is verleend, kan de aanvrager pas starten met de werken nadat hij de beslissing heeft aangeplakt of de belanghebbenden per beveiligde zending hiervan op de hoogte heeft gebracht én gewacht op een tweede brief waarbij de premie wordt toegekend. Dit is complex en verwarrend;



- premies kunnen pas worden toegekend na een gunstige beoordeling van de aanvraag door het agentschap. De regelgeving laat hierbij een ruime beoordelingsmarge toe. Het is niet duidelijk waarom in het ene geval de premie wordt toegekend door het agentschap en in het andere geval door de minister. In geval van een toekenning door de minister geldt eveneens een voorafgaande administratieve goedkeuringsprocedure, die daarna niet meer wordt bijgestuurd. Meerjarenpremieovereenkomsten worden op hoofdlijnen goedgekeurd door de Vlaamse Regering, dus hiervoor is er wel een voorafgaandelijke (inhoudelijke) goedkeuring door de Vlaamse Regering. De inhoudelijke en financiële beslissing valt dus niet steeds op hetzelfde moment en wordt ook niet steeds genomen door dezelfde actor. Dit is weinig transparant en niet consequent;
- toekenningen kunnen op vraag worden uitgesteld. De uitvoering kan pas na de toekenning van de premie gebeuren en dit binnen de gestelde termijnen, maar op deze regels kan steeds een uitzondering worden verkregen. Dit houdt een risico op ongelijke behandeling van de dossiers in. Meerjarenpremieovereenkomsten kunnen zonder inhoudelijke beoordeling eenmalig verlengd worden. Ook dit heeft een weinig consequente en transparante besluitvorming tot gevolg.

Voorgestelde remediëring: uitschrijven van de krijtlijnen voor een evenwichtig stelsel van financiële ondersteuningssystemen en op basis hiervan het hoofdstuk premies herdenken en herformuleren (cf. supra 2.2.3.2.2).

- Hoewel de betoelaagbaarheid in grote lijnen vastligt, blijft een ruime beoordelingsmarge gelden. Termen als ‘herwaardering’, ‘erfgoedwaarden’, ‘storende lacune’, ... zijn voor interpretatie vatbaar. De betoelaagbaarheid van bepaalde ingrepen is afhankelijk van de vermelding in een ministerieel besluit, beheersplan of van de noodzaak voor het herstel van erfgoedkenmerken en -waarden. Dit is onduidelijk en niet rechtszeker.

Voorgestelde remediëring: omzetten van de bestaande richtlijn selectieve premietoekenning in de regelgeving.²⁸

²⁸ Richtlijn van 10 maart 2017 over de betoelaagbaarheid van beheersmaatregelen, werkzaamheden of diensten voor bouwkundig erfgoed met erfgoedpremie of onderzoekspremie:
https://www.onroenderfgoed.be/assets/files/content/images/Richtlijn_betoelaagbaarheid_10032017.pdf.



3 EVALUATIE ARCHEOLOGIEHOOFDSTUK

3.1 INDICATORENMETING

Voor de jaarlijkse evaluatie van het archeologiehoofdstuk werd een specifieke indicatorenset ontworpen bestaande uit 58 indicatoren (EVARCH). Al deze indicatoren werden in functie van dit evaluatierapport minstens één keer aan een meting onderworpen (cf. *bijlage 1: Meting indicatoren 2015 en 2016, deel 3. Meting van de indicatoren voor het evalueren van het archeologiehoofdstuk van het Onroerenderfgoeddecreet*).

De beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de meetwaarden voor deze indicatoren zijn afhankelijk van respectievelijk de gefaseerde inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving archeologie en van de gehanteerde meetmethode:

- voor 10 indicatoren zijn betrouwbare gegevens beschikbaar voor 2015 én 2016. Deze indicatoren hebben betrekking op de erkenning van archeologen, metaaldetectoristen en archeologische solidariteitsfondsen;
- voor 8 indicatoren zijn er enkel data voor het volledige jaar 2016. Deze handelen over toevalsvondsten, gebieden waar geen archeologisch erfgoed te verwachten valt en subsidiëring van archeologische solidariteitsfondsen;
- voor de 40 overige indicatoren zijn er slechts cijfers voor het tweede semester van 2016, waarvan ongeveer de helft betrouwbare resultaten opleveren.²⁹

Voor een twintigtal indicatoren kan het resultaat enkel als indicatief worden beschouwd omdat de data voortkomen uit documenten die door de archeologen zijn ingediend, een oppervlakte of geografische spreiding weergeven, gebaseerd zijn op meldingen of betrekking hebben op tijdsbesteding of kostprijs. Uit een vergelijkende analyse tussen de cijfers met betrekking tot het archeologisch onderzoek in 2016 in de op het e-portaal ingediende (en bekrachtigde) documenten enerzijds (cf. *bijlage 1bis, rapport 'Resultaten archeologie 2016'*) en de resultaten van de zelf uitgevoerde metingen (cf. *bijlage 1*) anderzijds worden vaak afwijkingen zichtbaar. Het rapport '*Resultaten archeologie 2016*' blijkt daarbij de meest betrouwbare cijfers op te leveren.

3.2 EVALUATIE OP BASIS VAN THEMA'S

De evaluatie van het archeologieluik gebeurde aan de hand van zes vooropgestelde thema's: de aanduidingsvoorwaarden voor erkende archeologen, de oppervlaktecriteria en vrijstellingen, de kostprijs van het archeologisch onderzoek, de resultaten van het archeologisch onderzoek, de bekrachtiging van (archeologie)nota's en het archeologisch onderzoek in beschermd erfgoed. Deze thema's werden bepaald op basis van signalen die we ontvingen van de verschillende belanghebbenden. Op basis van deze thema's werd nagegaan wat de sterktes, de kansen, de

²⁹ Deze indicatoren hebben betrekking op meldingen door metaaldetectoristen, archeologische artefacten en ensembles, archeologienota's en -rapporten en eindverslagen, meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem, archeologisch onderzoek in het kader van wetenschappelijke vraagstellingen, premie buitensporige opgravingskosten en schadevergoeding na toevalsvondsten.



moeilijkheden en de knelpunten zijn. Daarna worden er voorstellen tot oplossing geformuleerd. Niet alle oplossingen stellen een aanpassing van de regelgeving voor. Soms wordt een bepaalde actie verwacht om de uitvoering van de regelgeving bij te sturen.

3.2.1 Erkenningsvoorwaarden

3.2.1.1 Huidige situatie

Erkende archeologen moeten voldoen aan welbepaalde erkenningsvoorwaarden om enkele decretaal bepaalde taken te mogen uitvoeren. Deze voorwaarden zijn opgenomen in artikel 3.5.2 (voor een natuurlijk persoon) en artikel 3.5.3 (voor een rechtspersoon) van het Onroerendergoedbesluit van 16 mei 2014. De belangrijkste voorwaarden zijn de diploma- en ervaringsvereisten. Een erkend archeoloog moet uiteraard over een diploma in de archeologie beschikken. Elke erkende archeoloog moet daarenboven als natuurlijk persoon beschikken over een archeologische opgravingservaring van minimaal een jaar, opgedaan binnen de vijf jaar. Voor een rechtspersoon geldt dat deze steeds moet beschikken over minstens één erkend archeoloog met een opgravingservaring van minimaal drie jaar, opgedaan binnen de tien jaar. Deze ervaringsvereisten moeten kunnen worden aangetoond op het ogenblik van de aanvraag van de erkenning maar, eenmaal erkend, moet een erkend archeoloog ook aan diezelfde voorwaarden blijven voldoen.

Vandaag zijn volgende actoren van rechtstewege erkend:

- het agentschap Onroerend Erfgoed;
- archeologen die op 1 januari 2015 in dienst waren van een gemeente en waarbij het College van Burgemeester en Schepenen heeft verklaard dat zij voldoen aan de erkenningsvoorwaarden;
- Vlaamse universiteiten die een opleiding in de archeologie aanbieden, maar dan enkel voor het onderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen.

Bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem moet elke archeologienota en nota worden ingediend door een erkend archeoloog. Ook archeologienota's waaraan geen archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem te pas komt, moeten worden ingediend door een erkend archeoloog. Een archeologisch vooronderzoek start echter altijd met een bureauonderzoek op basis van bestaande bronnen, waarna de erkend archeoloog bepaalt of bijkomend onderzoek op het terrein nodig is. Indien vereist, kan ook nog een vooronderzoek zonder ingreep in de bodem uitgevoerd (zoals een landschappelijk bodemonderzoek). Als nog niet alle vragen beantwoord zijn om een gedegen uitspraak te doen over de archeologische waarde van het terrein en het te volgen programma van maatregelen, dan wordt overgegaan tot een vooronderzoek met ingreep in de bodem.

Ook voor het verkrijgen van een toelating voor archeologisch onderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen is een erkenning een noodzakelijke voorwaarde. Het kan hierbij gaan over onderzoek in het kader van een specifieke vraagstelling op een niet-bedreigde site, onderzoek met het oog op het bepalen van de beschermenswaardigheid van een site, onderzoek dat een bouwheer vrijwillig laat uitvoeren zonder hier decretaal toe verplicht te zijn, registratie van archeologische sporen in beschermd erfgoed, ...



3.2.1.2 Evaluatie van deze situatie

De voorwaarden om archeologisch onderzoek te kunnen uitvoeren in het kader van vergunningsplichtige ingrepen (stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning) zijn gewijzigd ten opzichte van de voorwaarden die werden opgelegd in het Archeologiedecreet van 30 juni 1993: **in plaats van een half jaar archeologische opgravingservaring, mogelijkjs aangevuld met bijkomende ervaring in de bijzondere voorwaarden, wordt nu altijd een jaar ervaring gevraagd** (gelijkgesteld aan 240 veldwerkdagen). **Deze verdubbeling van de ervaringsvereiste wordt over het algemeen als positief ervaren.** Om kwaliteitsvol onderzoek te kunnen verrichten en de verantwoordelijkheid hiervoor te kunnen dragen, is de ervaringsvereiste van een jaar zeker geen overbodige luxe.

Het is ook een goede evolutie dat een erkend archeoloog, die (voor)onderzoeken met ingreep in de bodem uitvoert, continu veldwerkervaring moet blijven opbouwen om zo mee te zijn met nieuwe inzichten en recente technieken.

Niettemin komen we na evaluatie van de erkenningsvoorwaarden tot de volgende vaststellingen:

- 1) De vrij strenge vereisten met betrekking tot archeologische opgravingservaring gelden ook voor het indienen van archeologienota's waarbij geen ingreep in de bodem noodzakelijk is.**

De Code van Goede Praktijk voor Archeologie en Metaaldetectie schrijft voor dat bureauonderzoek steeds de start van een archeologisch vooronderzoek moet vormen. Het is duidelijk dat de in 2016 bekrachtigde archeologienota's voornamelijk op bureauonderzoek gebaseerd zijn terwijl de andere onderzoeksmethoden veel minder vaak worden toegepast. In 2016 werd een 1000-tal archeologienota's bekrachtigd waarbij een bureauonderzoek werd uitgevoerd. Verder werden ook technieken als landschappelijk bodemonderzoek (128) en veldkartering (4) gebruikt, waarbij ook geen ingrepen in de bodem gebeuren. In ongeveer de helft van de gevallen gaat men over tot een vooronderzoek met ingreep in de bodem.

Ook voor het indienen van een archeologienota, waarbij er geen ingreep in de bodem aan te pas is gekomen, moet een initiatiefnemer een erkend archeoloog onder de arm nemen. Deze erkende archeoloog moet evenwel blijvend over een opgravingservaring beschikken van minimaal 240 dagen binnen de vijf jaar. Er is vraag, vooral vanuit provincies, gemeenten en intergemeentelijke diensten, om voor het uitvoeren van archeologische vooronderzoeken zonder ingreep in de bodem aan minder zware (of andere) erkenningsvoorwaarden te moeten voldoen. Veel besturen beschikken over ervaren archeologen, die echter over onvoldoende recente veldwerkervaring beschikken en deze ook niet blijvend kunnen opbouwen. Voor een vooronderzoek zonder ingreep in de bodem is in aanvang ook een zekere veldwerk- of opgravingservaring vereist (voor het uitwerken van een programma van maatregelen), maar wordt er geargumenteed dat aan deze ervaringsvereisten niet blijvend moet worden voldaan. Een basis aan veldwerkervaring is nodig en nuttig om vooronderzoek zonder ingreep in de bodem uit te voeren maar continue opgravingservaring is niet noodzakelijk. Provincies, gemeenten, intergemeentelijke diensten en andere organisaties, die over een archeoloog beschikken, willen ook graag de mogelijkheid om archeologienota's, waarbij geen ingreep in de bodem aan te pas komt, kunnen opmaken en indienen. Gemeentelijke archeologen, die al in dienst waren van de gemeente vóór de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet op 1 januari 2015, komen in



aanmerking voor een van rechtswege erkenning. Dit biedt echter geen structurele oplossing voor deze doelgroepen.

2) De eisen om te blijven voldoen aan de erkenningsvoorwaarden geven een erkend archeoloog weinig marge.

De vereiste om over minimaal een jaar veldervaring te beschikken opgedaan binnen de vijf jaar op het ogenblik van de aanvraag tot erkenning, blijft wenselijk. De vraag stelt zich evenwel of de opvolgingsvoorwaarden wel noodzakelijk even streng moeten zijn als de voorwaarden bij de aanvraag van de erkenning. Het is immers niet altijd eenvoudig, ook voor een actieve erkende archeoloog, om blijvend aan deze voorwaarden te voldoen. Het kan in het bijzonder moeilijk worden om eraan te voldoen in geval van langdurige ziekte, moederschapsrust, loopbaanonderbreking, periodes van minder werk, Erkende archeologen kunnen dus om allerlei redenen in de problemen komen om blijvend over voldoende opgravingservaring te beschikken. Deze problematiek stelt zich nu nog niet zo scherp, maar zou naarmate de regelgeving langer van toepassing is wel snel de kop kunnen opsteken. Een versoepeling van de opvolgingsvoorwaarden biedt ook meer kansen voor de meest ervaren archeologen om zich toe te leggen op de uitwerking van complexere projecten.

3) In de praktijk zijn er nog weinig mogelijkheden om vrijetijdsarcheologen en vrijwilligers te betrekken.

Soms wordt verkeerdelijk gedacht dat archeologisch onderzoek in het kader van het Onroerenderfgoeddecreet enkel kan worden uitgevoerd door een erkend archeoloog. Ook archeologen, die niet aan de erkenningsvoorwaarden voldoen, of personen met andere (beroeps)kwalificaties kunnen worden ingeschakeld in een archeologisch onderzoek. Archeologisch vooronderzoek zonder ingreep in de bodem is niet voorbehouden aan erkende archeologen. Op het terrein zal een erkend archeoloog bij een archeologisch onderzoek ook steeds verschillende medewerkers inzetten die zelf niet erkend zijn als archeoloog en soms zelf helemaal geen archeologiediploma hebben. Op die manier kan een archeoloog, die nog niet aan de voorwaarden voldoet, ook voldoende veldwerkervaring opbouwen. De erkend archeoloog blijft wel altijd de eindverantwoordelijkheid dragen.

De professionalisering en het eraan gekoppelde systeem van erkenningen leidt ertoe dat het vooral gespecialiseerde bedrijven zijn die het archeologisch onderzoek in Vlaanderen uitvoeren. Dit is een positieve evolutie, maar het heeft ook enkele neveneffecten. De bedrijven nemen bij de uitvoering van archeologische onderzoeken in het kader van een vergunningstraject logischerwijze niet snel archeologische projecten op zich die educatieve of sociaal-culturele doeleinden hebben, projecten die noodzakelijkerwijze in weekends en verlofperiodes vallen en waarbij lokale erfgoedgemeenschappen een zeer belangrijke rol spelen. Er is bij de bedrijven niet veel marge voor het organiseren van publieksactiviteiten. Bij onderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen, uitgevoerd door erkende archeologen, zijn er meer mogelijkheden om vrijwilligers in te zetten maar in 2016 behelsde het onderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen slechts een klein aantal dossiers (cf. *bijlage 1*, EVREG 065: 19 verleende toelatingen).

Het risico bestaat dat een deel van het draagvlak voor de archeologische erfgoedzorg verloren gaat omdat het betrekken van geïnteresseerden, jongeren en kinderen moeilijk geworden is. *Community-*



archeologie, archeologie door de maatschappij voor de maatschappij, is nochtans een opvatting die meer en meer ingang vindt in de ons omringende landen (Groot-Brittannië, Nederland, ...). De nog verder te implementeren kaderconventie van Faro over de bijdrage van het erfgoed aan de samenleving bepaalt bovendien dat iedereen de kans moet krijgen om te genieten van het erfgoed, maar ook om bij te dragen aan de erfgoedzorg.

4) *Het vooropstellen van specifieke diplomaverenisten bemoeilijkt de toepassing van de EU-richtlijn beroepskwalificaties.*

Het aanduiden van erkende archeologen wordt door de Europese Commissie gezien als het reglementeren van een beroep. Dit betekent dat de procedure tot erkennen van archeologen moet voldoen aan de richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. Deze richtlijn is intussen omgezet in een horizontaal Vlaams decreet en tegelijk werd een aanpassing aan het Onroerenderfgoeddecreet doorgevoerd (door het schrappen van de artikels 3.4.3., 3.5.3. en 3.6.3.). Ook werd het beroep van erkend archeoloog aangemeld in de databank van de gereguleerde beroepen van de Europese Commissie. Het horizontale omzettingsdecreet werkt nu dus aanvullend op de onroerenderfgoedregelgeving wat betreft de erkenning van beroepskwalificaties van personen afkomstig uit andere lidstaten. Dit houdt in dat we de vrijheid van tijdelijke dienstverrichting en de vrijheid van vestiging moeten kunnen garanderen. Dit betekent onder meer dat een archeoloog, die zijn diploma, opleiding en beroepservaring heeft behaald in een andere lidstaat, zich ook in het Vlaamse Gewest moet kunnen vestigen als erkend archeoloog conform de procedures van de richtlijn 2005/36/EG, zonder een volledige opleiding opnieuw te doen. Indien de diploma's als gelijkwaardig worden beschouwd, dan stelt er zich geen probleem. Indien het diploma van de lidstaat van herkomst niet als gelijkwaardig wordt beschouwd, dan dient het Vlaamse Gewest compenserende maatregelen aan te bieden, in de vorm van een bekwaamheidstest of in de vorm van een ervaringsstage (de diplomahouder kan kiezen tussen deze twee).

Het stellen van zeer specifieke diplomaverenisten, waarbij de diploma's behaald aan Vlaamse universiteiten worden vooropgesteld als norm, bemoeilijkt een vlotte erkenning van beroepskwalificaties van archeologen die hun diploma in een andere lidstaat hebben behaald. In de regelgeving wordt wel verwezen naar een EVC-procedure (Elders Verworven Competenties), maar deze bestaat vooralsnog niet voor erkende archeologen.

3.2.1.3 Voorstellen tot actie en aanpassing

Voorstel 1: We maken bij de aanduiding van erkende archeologen een onderscheid tussen archeologisch vooronderzoek zonder ingreep in de bodem en archeologisch (voor)onderzoek met ingreep in de bodem.

We gaan naar een gedifferentieerde erkenning met twee types van erkenningen. Een eerste type erkenning is dan bedoeld voor erkende archeologen die aan de huidige erkenningsvoorwaarden moeten voldoen door een voldoende aanwezigheid op het veld, mits aangepaste opvolgingsvoorwaarden (*cf. voorstel 2*). Deze archeologen krijgen een erkenning type 1 en mogen alle vormen van archeologisch onderzoek uitvoeren, dus zowel archeologische opgravingen, (voor)onderzoeken met ingreep in de bodem als vooronderzoeken zonder ingreep in de bodem.



We roepen daarnaast een tweede type van erkenning in het leven waarbij deze archeologen met erkenning type 2 enkel vooronderzoek zonder ingreep in de bodem mogen uitvoeren. 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. Door te werken met een gedifferentieerde erkenning, kan het zinvol zijn voor een overheidsdienst of organisatie om zelf een erkend archeoloog type 2 in dienst te nemen voor het uitvoeren van een archeologisch vooronderzoek zonder ingreep in de bodem. Van zodra er moet worden overgegaan naar een (voor)onderzoek met ingreep in de bodem, moet de opdrachtgever alsnog op zoek gaan naar een erkend archeoloog type 1. Ter inspiratie kan worden verwezen naar het systeem van de erkenning van bodemsaneringsdeskundigen, waar een gelijkaardig onderscheid wordt gemaakt: <http://www.ovam.be/deskundigen>.

Dit heeft mede als gevolg dat de van rechtswege erkenning voor gemeentelijke archeologen overbodig wordt. Deze van rechtswege erkenning was slechts een tijdelijke oplossing voor archeologen die al voor de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet in dienst waren van een gemeente, maar ze biedt geen structurele oplossing. De gemeentelijke archeologen die al een van rechtswege erkenning hebben verkregen, behouden hun erkenning als type 2.

Voorstel 2: We verminderen het aantal vereiste veldwerkdagen bij de opvolging van de erkenningsvoorwaarden.

De erkenningsvoorwaarden voor een erkend archeoloog op het ogenblik van de aanvraag tot erkenning blijven ongewijzigd: elke erkende archeoloog moet minimaal over 1 jaar opgravingservaring (= 240 veldwerkdagen) beschikken. Voor een erkend archeoloog type 2 vervallen deze ervaringsvereisten bij de opvolging van de erkenning (cf. voorstel 1). Een erkend archeoloog type 1 moet wel continu veldwerkervaring blijven opbouwen maar het vereiste aantal veldwerkdagen na de erkenning wordt verminderd. Het agentschap Onroerend Erfgoed gaat in overleg met de Vlaamse Ondernemers in Archeologie (VONA) om te bekijken wat een geschikt en realistisch aantal zou zijn.

Voorstel 3: We gaan na welke mogelijkheden er zijn voor vrijwilligersverenigingen, die zich toeleggen op archeologisch onderzoek, zodat zij in welbepaalde gevallen onderzoek kunnen verrichten.

We gaan na welke mogelijkheden er al zijn voor vrijwilligers om archeologisch onderzoek uit te voeren en welke bijkomende stappen er dienen genomen te worden om ook archeologisch veldwerk in bepaalde gevallen mogelijk te maken, complementair aan de commerciële sector. Daarnaast onderzoeken we of ook vrijwilligersverenigingen in staat zouden moeten zijn om een toelating te krijgen voor het uitvoeren van welbepaald archeologisch onderzoek, in het kader van *community*-archeologie. Een toelating voor het uitvoeren van dergelijk onderzoek kan dan bijvoorbeeld worden verleend aan welbepaalde verenigingen, die ook aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Deze voorwaarden moeten laagdrempelig zijn maar er tegelijk voor zorgen dat er voldoende kwaliteit wordt geleverd. Op die manier kunnen vrijwilligers en geïnteresseerden echt betrokken worden bij opgravingen en dit met geschikte begeleiding.



Bij de vraag of archeologisch onderzoek van toepassing is, zijn de cruciale elementen voor een aanvrager van een vergunning de oppervlaktecriteriën en de vrijstellingen bepaald door het Onroerenderfgoeddecreet. Als er dus binnen de samenleving, in de perceptie van het publiek, het idee ontstaat dat de zorg voor het archeologisch erfgoed een maatschappelijke last betekent, richt dit ongenoegen zich in eerste instantie naar die twee parameters. Zo vernemen we van enkele belanghebbenden in verband met de oppervlaktecriteriën en vrijstellingen de volgende verzuchtingen:

1) Er zou amper draagvlak zijn voor de decretaal bepaalde oppervlaktecriteriën.

Indicator EVREG 048 – EVARCH 20 (cf. bijlage 1) zet het aantal bekrachtigde archeologienota's en nota's af ten opzichte van het totaal aantal verleende bouwvergunningen in de periode juni-december 2016. Uit deze cijfers blijkt dat bij **11,24% van de stedenbouwkundige vergunningen voor nieuwbouw** en 5,06% van alle stedenbouwkundige vergunningen (nieuwbouw en renovatie) een archeologienota werd bekrachtigd. Ondanks dit cijfer leeft de perceptie dat het merendeel van de bouwprojecten in Vlaanderen gepaard gaat met een verplicht archeologisch onderzoek, wat dan weer leidt tot een oproep voor minder, maar meer betekenisvol archeologisch onderzoek. Er is dus een vraag naar het optrekken van de oppervlaktecriteriën.

2) De vrijstelling voor natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen in artikel 5.4.1, derde lid, 3° Onroerenderfgoeddecreet leidt tot misbruik en onbegrip.

Artikel 5.4.1, derde lid Onroerenderfgoeddecreet somt een aantal uitzonderingsmaatregelen op waardoor er geen archeologienota moet worden toegevoegd bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of die een verhoging van de drempelwaarden toelaten. Dit laatste is het geval indien *de aanvrager een natuurlijk persoon of privaatrechtelijk rechtspersoon is, de totale oppervlakte van de ingreep in de bodem minder dan 5000 m² beslaat, en de betrokken percelen volledig gelegen zijn buiten woongebied of recreatiegebied en buiten archeologische zones opgenomen in de inventaris van archeologische zones en buiten beschermde archeologische sites.*

In 2016 werden 154 archeologienota's bekrachtigd die zich beroepen op bovengenoemde verhoogde drempelwaarde. Van de 154 dossiers hadden 17 dossiers betrekking op werken in de landbouwsector. De overige dossiers betroffen vooral bouwwerken voor dienstverlening (kantoren) of industrie (loodsen, parkings, energiesector met onder meer windmolens). Slechts een handvol dossiers had betrekking op recreatie (manèges) of natuurbeheerswerken (boscompensatie). Bij de screening van de 154 archeologienota's was het niet altijd duidelijk of de aanvrager wel degelijk gebruik had mogen maken van de uitzonderingsmaatregel gezien ook overheden en ontwikkelaars als initiatiefnemers opgegeven werden bij het opladen van de betreffende archeologienota's. De vaststelling of een aanvrager al dan niet voldoet aan het criterium 'privaatrechtelijk rechtspersoon' blijkt in de praktijk dan ook geen evidentie te zijn. We hebben ook geen zicht in welke mate de vergunningverleners dit criterium controleren.

Bovendien roept de verhoging van de drempelwaarden in artikel 5.4.1, derde lid, 3° heel wat vragen op bij aanvragers van stedenbouwkundige vergunningen die er geen beroep op kunnen doen. Vanuit archeologisch standpunt valt dan ook niet te verdedigen waarom aanvragen van natuurlijke personen



of privaatrechtelijk rechtspersonen met betrekking tot percelen gelegen buiten woongebied of recreatiegebied minder relevant zouden zijn dan andere aanvragen met betrekking tot percelen gelegen buiten vastgestelde archeologische zones. Wetenschappelijk gezien, qua potentiële kenniswinst, kan dit onderscheid geen betekenis hebben.

3) De definitie van 'bodemingreep' wordt 'te ruim' beschouwd.

Bij aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen moet, naast de oppervlakte van het betrokken perceel, ook rekening worden gehouden met 'de totale oppervlakte van de ingreep in de bodem'. Wat verstaan moet worden onder bodemingrepen wordt verduidelijkt in de Memorie van Toelichting bij artikel 5.4.1 en 5.4.2, met name: *"elke wijziging van de eigenschappen van de ondergrond door verwijdering of toevoeging van materie, verhoging of verlaging van de grondwatertafel, of samendrukken van de materialen waaruit de ondergrond bestaat. Vernieuwbouw, die geen ingreep in de bodem vertegenwoordigt, valt hier niet onder [...]"*. Uit de Memorie van Toelichting bij artikel 5.4.11 blijkt bovendien dat deze definitie niet te eng mag worden gelezen: *"Zo is de impact van funderingspalen niet beperkt tot de verstoring van de paal zelf, maar maakt ook de zone tussen de palen hier deel van uit, zowel omwille van fysieke impact (zetting, grondwatertafel, enzovoort) als omwille van het onleesbaar worden van het bodemarchief"*. Daarnaast wordt heel duidelijk gesteld dat de verplichting tot archeologisch onderzoek bij vergunningsplichtige werken niet geldt voor werken en handelingen die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning of die meldingsplichtig zijn.

Veelvuldig klinkt er kritiek op de definitie van bodemingreep als zijnde te ruim en veelomvattend. De vraag naar een meer enge interpretatie klinkt dan ook luid. Allerhande suggesties worden hierbij geopperd, waarbij onder andere ook de diepte van de verstoring een parameter zou moeten zijn. Allen zijn het er evenwel over eens dat de definitie van die aard moet zijn dat de projecten die effectief een effect op archeologisch erfgoed kunnen hebben, gevat horen te worden.

Eén van de meest gekende negatieve effecten op archeologie zijn de graafwerken. Dit in tegenstelling tot de ophogingen waarvan velen veronderstellen dat ze een positief effect hebben. Ophogingen of zoals de memorie stelt 'het toevoegen van materie' kan echter niet alleen indirect aanleiding geven tot compactering en/of verandering van de watertafel, zelf heeft het ook een aantal mogelijke directe negatieve effecten. Ophogen van terreinen bij bouwprojecten gaat veelal gepaard met het afgraven van de bouwvoor. De bouwvoor bevat immers nog veel organisch materiaal dat onevenredig verspreid is, niet overal exact dezelfde samenstelling en zetting heeft, op termijn verder vergaat en dus te instabiel is om op te werken of bouwen. Nivelleren van terreinen (zonder bouwintenties) door middel van ophoging gaat eveneens gepaard met het aan de kant zetten van de bouwvoor waarna het opvulmateriaal aangevoerd en de bouwvoor gelijkmatig terug verspreid wordt over het terrein. Enkel indien de aanvoer van grond verzekerd kan worden door het aanvoeren van teelaarde van elders, is het verwijderen van de graszode waarschijnlijk voldoende om zo min mogelijk impact te hebben op archeologie.

Zowel bij ophoging als afgraving bestaat de kans op contaminatie, het vernielen van informatie of het volledig verwijderen van archeologische sites die zich van in de bouwvoor manifesteren. Bepaalde types sites bevinden zich voor een deel of soms zelfs uitsluitend in de huidige bouwvoor. In het geval van prehistorische sites, slagvelden maar ook andere sites kan de link met de informatie die vervat zit



in de bouwvoor van cruciaal belang zijn bij de interpretatie en evaluatie van een site (bv. rituele sites en sites met specifieke activiteiten zoals ontginningen). Het verwijderen van de bouwvoor, ook al is het de eerste 30 cm, maakt dat delen van een site volledig uit context geplaatst worden en dus hun ruimtelijke informatie verliezen. Bij ophoging wordt er vervolgens materiaal van elders aangevoerd dat ook archeologische artefacten kan bevatten die vermengd kunnen worden met de aanwezige site en bijgevolg contaminatie veroorzaken. De interpretatie van de originele site wordt hierdoor moeilijk tot onmogelijk gemaakt. Het idee dat door veelvuldige bewerking deze bouwvoor in gebieden met actieve landbouw voor archeologie minder waardevol is, is een misvatting. Het type landbouw, de aard en de intensiteit van de bewerking, de ligging, de bodemtoestand en de hellingsgraad van het terrein zijn parameters die mede bepalen wat de impact van de bodembewerking is op de aanwezige archeologische site. Zo kunnen archeologische sites wel verder uitgespreid worden, maar blijft de ruimtelijke informatie wel degelijk nog aanwezig.

Minder bekend maar een niet te miskennen effect op archeologie zijn de werken die het verhogen of verlagen van de watertafel, tijdelijk of permanent, tot gevolg hebben. Archeologische sites hebben immers na hun vorming als bodemarchief een bepaalde toestand bereikt waarbij ze in sommige gevallen vrij stabiel zijn of een veel tragere graad van degradatie hebben met als gevolg een eeuwenlang behoud. Eén van de parameters die de bewaringscondities mede bepalen is de stand van de watertafel. Een archeologisch bodemarchief kan gevormd worden in een droge of natte omgeving. Dit wil zeggen dat zowel sporen als artefacten in die specifieke omstandigheden gevormd/geconserveerd werden. Een verandering in die toestand zet een nieuw proces van bodemvorming en degradatie in waardoor de archeologische site opnieuw verder degradeert.

Al helemaal ongekend bij het brede publiek maar eveneens negatief is de impact van het samendrukken van materialen (compactering). Dit om de eenvoudige reden dat drukking naar beneden doorgezet wordt. Bijgevolg krijgt ook het archeologisch bodemarchief met deze drukking te maken. De aard van de bodem (weerstand) waarin dit erfgoed zich bevindt en de aard van de site bepalen in hoeverre dit effect desastreus is voor de aanwezige site. Daarnaast is de drukking niet altijd evenredig verspreid waardoor bepaalde delen meer gecompacteerd en moeilijker leesbaar worden dan andere delen.

Afgraven (verwijderen van materie), ophogen (toevoegen van materie), verandering van de watertafel en samendrukken van materialen (compactering van mogelijke erfgoedwaarden) kunnen met andere woorden alle een effect hebben op eventueel aanwezig archeologisch erfgoed. Precies om die reden zijn deze handelingen van meet af aan meegenomen in de definitie van 'bodemingreep'.

4) Het berekenen van 'de totale oppervlakte van de ingreep in de bodem' gebeurt niet eenduidig.

Het Onroerenderfgoeddecreet wenst heel duidelijk geen verplichting tot archeologisch onderzoek op te leggen voor werken en handelingen die vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning of die stedenbouwkundig meldingsplichtig zijn. In de praktijk merken we evenwel dat initiatiefnemers in hun vergunningsaanvraag ook niet-vergunningsplichtige handelingen mee opnemen. Vergunningverlenende overheden gaan niet eenduidig met deze niet-vergunningsplichtige handelingen om wanneer ze gepaard gaan met een ingreep in de bodem. Sommige overheden tellen



deze consequent mee in de berekening van de totale oppervlakte van de ingreep in de bodem, terwijl andere overheden dit niet doen.

3.2.2.3 Voorstellen tot actie en aanpassing

Voorstel 1: We overwegen het verhogen van de drempelcriteria in artikel 5.4.1 en 5.4.2.

De gegevens betreffende de archeologienota's die in 2016 werden bekrachtigd zijn beschreven in het rapport 'Resultaten archeologie 2016' (cf. bijlage 1bis). Deze gegevens laten toe de impact van de oppervlaktecriteria gehanteerd in de regelgeving te evalueren.

Het verhogen van de drempelcriteria zal enerzijds een effect hebben op het aantal verplicht te doorlopen archeologische projecten en anderzijds op de potentiële kenniswinst.

Om na te gaan wat het effect is van hogere oppervlaktecriteria kan vertrokken worden van de verdeling (frequentiedistributie) van de totale terreinoppervlaktes zoals geregistreerd in de voor het werkjaar 2016 bekrachtigde archeologienota's en nota's. Figuur 1 toont deze verdeling voor de archeologische projecten die plaatsgrepen **buiten een vastgestelde archeologische zone**. Het is daarbij duidelijk dat de meerderheid van de projecten zich situeerde op percelen met beperkte oppervlakte.

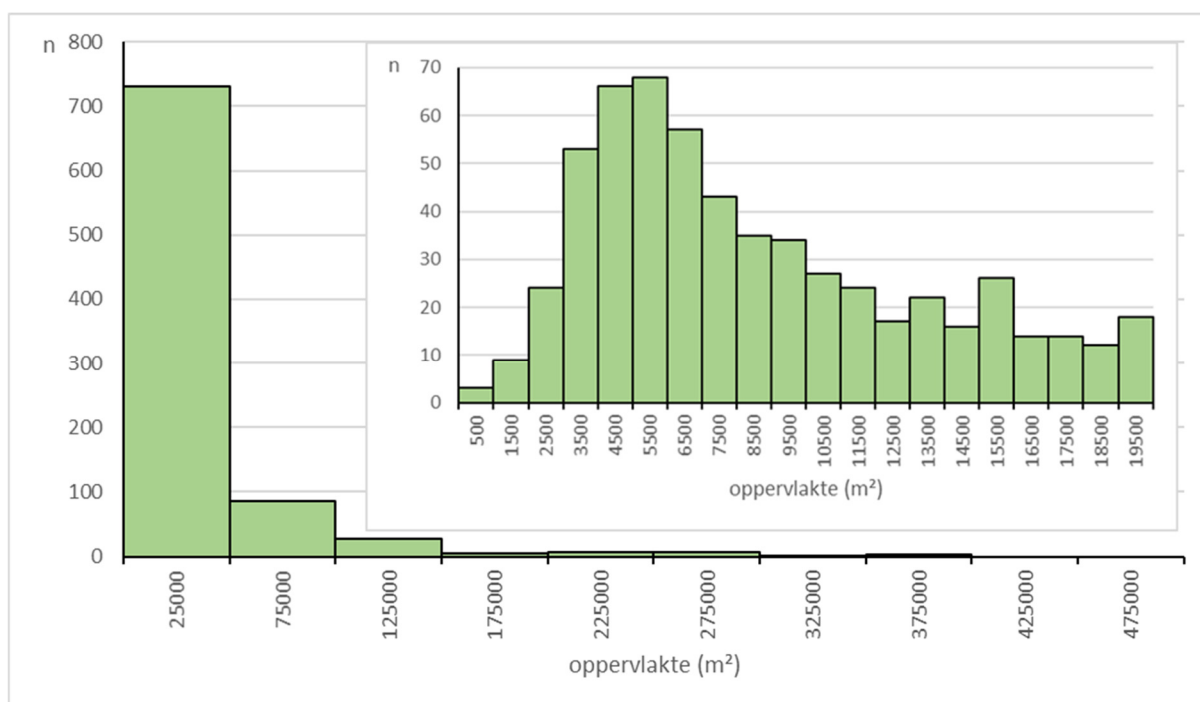


Fig. 1: Verdeling van de oppervlaktes van de projectgebieden voorgesteld in de voor het werkjaar 2016 bekrachtigde archeologienota's en nota's van toepassing op terreinen **buiten de archeologische zones** (n= 877) (inzet: detailverdeling voor gebieden kleiner dan 20.000 m²).

Wanneer het geheel aan projecten die boven het huidige oppervlaktecriterium van 3000 m² vallen als het maximaal bereikbare (100%) wordt aanzien, kan aan de hand van de gegevens uit fig. 1 berekend worden hoeveel dossiers 'uit de boot vallen' wanneer het oppervlaktecriterium wordt opgetrokken (fig. 2). Dit komt neer op ongeveer 10% van de dossiers bij een grens op 4000 m² en bijna 20% bij een grens van 5000 m². De curve kent verder een dalend logaritmisch verloop. Wanneer niet het aantal dossiers maar de totale oppervlakte daarvan in rekening wordt gebracht, is de relatie met het



oppervlaktecriterium uiteraard opnieuw dalend maar nu quasi lineair. Dat wordt verklaard doordat de totale oppervlakte voor een groot deel bepaald wordt door enkele zeer grote projecten (cf. fig. 1).

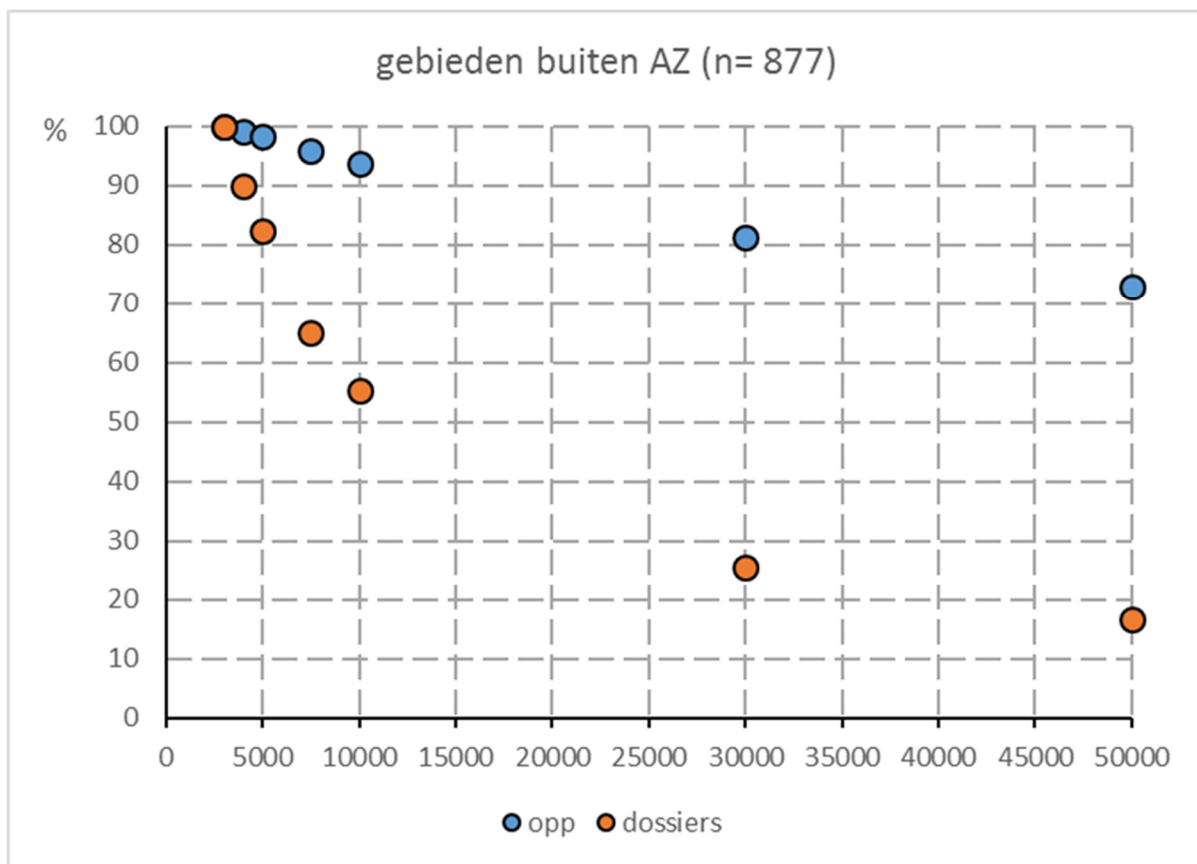


Fig. 2: Relatie tussen het aantal weerhouden dossiers en het criterium voor de totale oppervlakte van een projectgebied (oranje), en relatie tussen de totale oppervlakte van de weerhouden dossiers en het criterium voor de totale oppervlakte van een projectgebied (blauw), in beide gevallen voor projecten **buiten een vastgestelde archeologische zone**.

Dezelfde oefening kan nu worden gemaakt voor gebieden **binnen vastgestelde archeologische zones**. De verdeling (frequentiedistributie) van de oppervlaktes toont opnieuw een groot aandeel van projecten op kleine percelen, die nu trouwens gemiddeld 10 maal kleiner zijn dan bij de projecten buiten de vastgestelde archeologische zones (fig. 3). Wanneer het geheel aan projecten die boven het huidige oppervlaktecriterium van 300 m² vallen als het maximaal bereikbare (100%) wordt aanzien, kan aan de hand van de gegevens uit fig. 3 berekend worden dat ongeveer 10% van de dossiers ‘uit de boot valt’ wanneer het oppervlaktecriterium zou worden opgetrokken naar 500 m² (fig. 4). De curve kent opnieuw een dalend logaritmisches verloop, maar het verval is trager dan bij de projecten buiten een vastgestelde archeologische zone. Wanneer niet het aantal dossiers maar de totale oppervlakte daarvan in rekening wordt gebracht, is de relatie met het oppervlaktecriterium opnieuw lineair dalend. Dat wordt terug verklaard doordat de totale oppervlakte voor een groot deel bepaald wordt door enkele zeer grote projecten (cf. fig. 3).



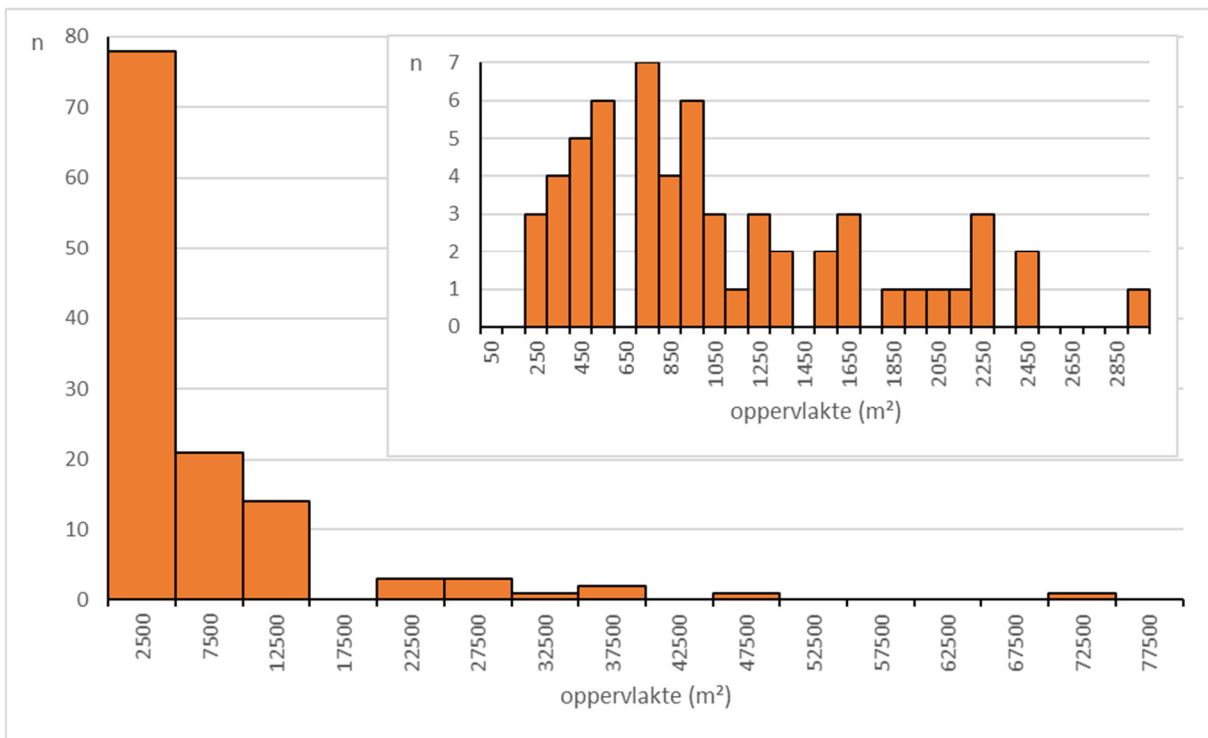


Fig. 3: Verdeling van de oppervlaktes van de projectgebieden voorgesteld in de voor het werkjaar 2016 bekrachtigde archeologienota's van toepassing op terreinen **binnen de archeologische zones** (n= 124) (inzet: detailverdeling voor gebieden kleiner dan 3000 m²).

Op basis van de gegevens voor 2016 blijkt dat verschuivingen van de oppervlaktecriteria van dezelfde grootteorde (respectievelijk van 300 naar 500 m², en van 3000 naar 5000 m²) een ander effect hebben op het aantal dossiers binnen of buiten de vastgestelde archeologische zones (10% uitval versus 20%). Daarbij mag overigens niet vergeten worden dat projecten buiten een vastgestelde archeologische zone de overgrote meerderheid vormden binnen het in 2016 uitgevoerde archeologisch onderzoek (88%).



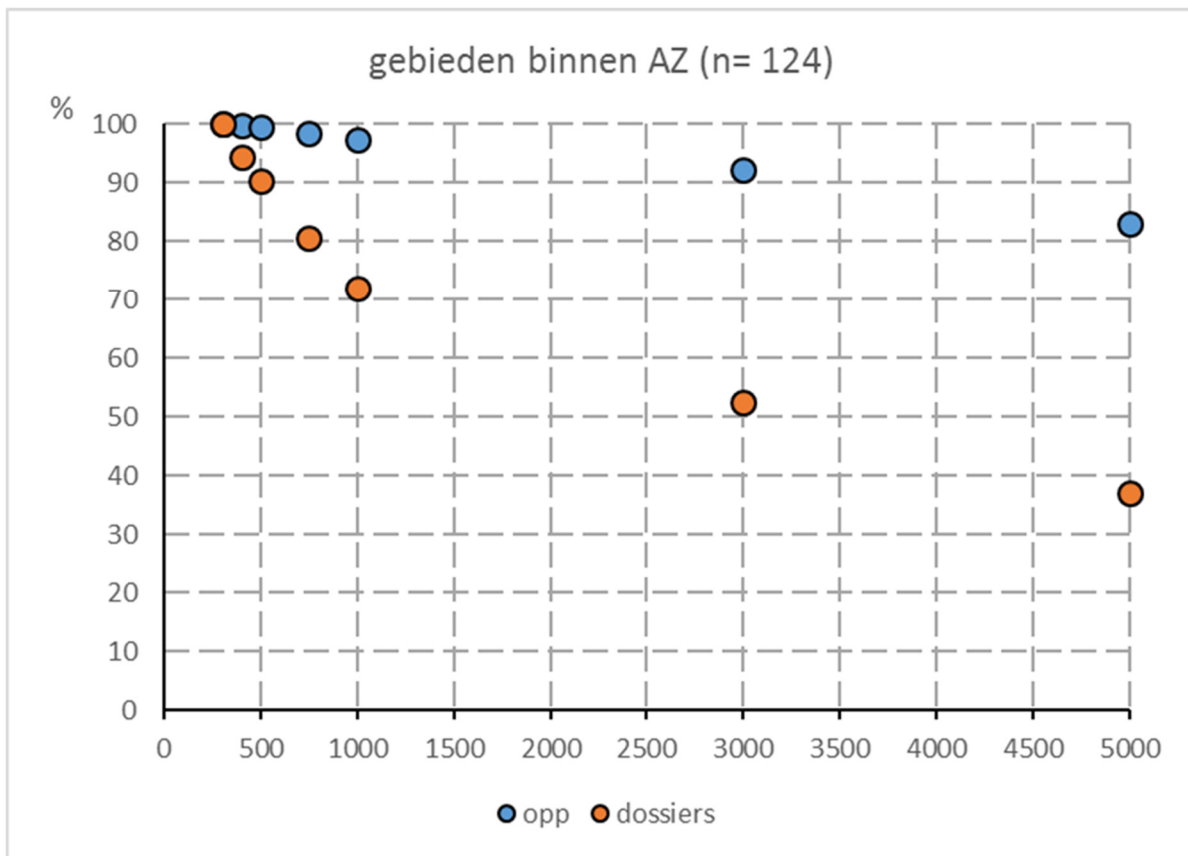


Fig. 4: Relatie tussen het aantal weerhouden dossiers en het criterium voor de totale oppervlakte van een projectgebied (oranje), en relatie tussen de totale oppervlakte van de weerhouden dossiers en het criterium voor de totale oppervlakte van een projectgebied (blauw), in beide gevallen voor projecten **binnen een vastgestelde archeologische zone**.

Bovenstaande analyse maakt enkel gebruik van data over de oppervlakte van het totale projectgebied en houdt geen rekening met de oppervlakte van de versterking. Voor deze laatste parameter zijn immers uit de ingediende archeologienota's en nota's niet voldoende betrouwbare gegevens te halen. De oppervlakte van de versterking wordt te vaak niet opgegeven of staat te onnauwkeurig beschreven. We gaan ervan uit dat er een verband is tussen de oppervlakte van een versterking en die van het totale terrein, zodat versterkingsoppervlakte en oppervlaktecriterium een relatie vertonen die wellicht gelijkaardig is als deze beschreven in figuren 2 en 4.

Ten slotte moet benadrukt dat de analyse slechts steunt op de gegevens voor het jaar 2016 en meer bepaald de periode juni-december, waarvan niet bekend is of het representatief is voor de komende jaren. Bovendien zijn de meeste dossiers onder het Onroerendergoeddecreet voorlopig slechts de weerslag van bureauonderzoek, is er zeer weinig vooronderzoek met ingreep in de bodem verricht en zijn er nog helemaal geen opgravingen gebeurd. Dat maakt dat er geen kijk is op de aard van de sites die (mogelijk) op de kleinere percelen liggen die bij het optrekken van de oppervlaktecriterium 'uit de boot vallen'. De wetenschappelijke waarde van het bodemarchief op die terreinen kan dan ook moeilijk ingeschat worden. Data uit voorgaande jaren kunnen hierbij evenmin dienstig zijn omdat andere parameters bepaalden of een dossier adviesplichtig was.

Conclusie: Op basis van de cijfers juni-december 2016 kan worden bepaald wat de impact is van het verhogen van oppervlaktecriterium op het aantal dossiers. Op basis van de cijfers juni-december 2016 kan echter niet worden bepaald wat het verhogen van de oppervlaktecriterium betekent naar verlies



aan kennis. Hierop een antwoord formuleren veronderstelt dat de huidige oppervlaktecriteria nog een aantal jaren behouden blijven.

Als er evenwel wordt besloten om de oppervlaktecriteria al aan te passen, omdat hier een maatschappelijke vraag naar is, dan kan het verlies aan kennispotentieel op dit ogenblik niet ingeschat worden. Los hiervan kan overwogen worden om:

- voor de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning of omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen met betrekking tot percelen gelegen **binnen een vastgestelde archeologische zone** het criterium van de totale oppervlakte van de percelen te verhogen van 300 m² naar 500 m²;
- voor de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning of omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen met betrekking tot percelen gelegen **buiten een vastgestelde archeologische zone** het criterium van de totale oppervlakte van de percelen te verhogen van 3000 m² naar 5000 m²;
- voor de aanvraag van een verkavelingsvergunning of omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden met betrekking tot percelen gelegen **binnen een vastgestelde archeologische zone** het criterium van de totale oppervlakte van de percelen te verhogen van 300 m² naar 500 m²;
- voor de aanvraag van een verkavelingsvergunning of omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden met betrekking tot percelen gelegen **buiten een vastgestelde archeologische zone** het criterium van de totale oppervlakte van de percelen te verhogen van 3000 m² naar 5000 m².

De voorgestelde verhoging van de drempelwaarden zou op basis van de gegevens voor 2016 (wat echter een opstartperiode was) betreffende de totale oppervlakte van de ingreep een daling van 10% van het aantal dossiers binnen een vastgestelde archeologische zone betekenen, en 20% van het aantal dossiers buiten een vastgestelde archeologische zone.

Het verhoudingsgewijs verhogen van de drempelwaarden voor de oppervlakte van de bodemingreep bij percelen gelegen binnen archeologische zone (artikel 5.4.1, eerste lid, 2° Onroerenderfgoeddecreet) en buiten een archeologische zone (artikel 5.4.1, eerste lid, 3° Onroerenderfgoeddecreet) 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.

Voorstel 2: De definitie van ‘bodemingreep’ blijft behouden. Het is aan de erkende archeoloog om na te gaan wat de impact is van de handeling op het aanwezige archeologisch erfgoed.

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.



Voorstel 3: Voor het berekenen van ‘de totale oppervlakte van de ingreep in de bodem’ gebeurt een eenduidige communicatie naar de vergunningverlenende overheden.

Voor het berekenen van ‘de totale oppervlakte van de ingreep in de bodem’ moet enkel rekening worden gehouden met de vergunningsplichtige handelingen en niet met alle handelingen die deel uitmaken van de vergunningsaanvraag. Hierover wordt actief gecommuniceerd naar de vergunningverlenende overheden.

3.2.3 Kostprijs archeologisch onderzoek

3.2.3.1 Huidige situatie

Het Onroerenderfgoeddecreet regelt in artikel 5.4.4 dat een archeologisch onderzoek als voorwaarde in de stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning kan worden opgenomen én in artikel 10.3.1 dat de kosten van archeologisch onderzoek en archeologische opgravingen gedragen worden door de aanvrager van de vergunning.

Het verhalen van de kosten voor verplicht uit te voeren archeologisch onderzoek op de aanvragers van een vergunningsplichtige ingreep in de bodem vloeit voort uit het verstoordersprincipe uit het verdrag van Malta. Eveneens in navolging van Malta zijn in het Onroerenderfgoeddecreet twee instrumenten ingeschreven die de kosten van noodzakelijk archeologisch onderzoek voor de aanvrager van een vergunning moeten milderen: de erkenning en betoelaging van archeologische solidariteitsfondsen en de premie voor buitensporige opgravingskosten. Beide flankerende maatregelen hebben hun eigen doelgroep, waardoor het uitgesloten is voor eenzelfde archeologisch onderzoek én een beroep te doen op een solidariteitsfonds én een premie buitensporige opgravingskosten te verkrijgen.

Voor archeologisch onderzoek na een toevalsvondst geldt dat de kosten gedragen worden door de Vlaamse overheid (art. 10.3.2 Onroerenderfgoeddecreet). Bij archeologisch onderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen wordt de kost gedragen door de erkende archeoloog, tenzij er hierover een andere regeling werd getroffen tussen de erkende archeoloog en de zakelijkrechthouder.³⁰

3.2.3.2 Evaluatie van deze situatie

In het Archeologiedecreet van 1993 werd de algemene zorgplicht uit artikel 4, §2 als uitgangspunt genomen voor het beantwoorden van de vraag wie de kosten van archeologisch onderzoek moest betalen. Dit artikel stelde dat *“de eigenaar en de gebruiker [...] ertoe gehouden [zijn] de archeologische monumenten die zich op hun gronden bevinden te bewaren en te beschermen en ze voor beschadiging en vernieling te behoeden”*. Aan deze zorgplicht werd door de Vlaamse overheid een ruime interpretatie gegeven, in die zin dat ze de basis vormde voor het opleggen van het uitvoeren én bekostigen van archeologisch onderzoek door de initiatiefnemer of zakelijkrechthouder. Het Hof van Cassatie volgde deze ruime interpretatie echter niet. In een arrest van 23 februari 2012 werd geoordeeld dat uit artikel 4, §2 van het Archeologiedecreet niet afgeleid kan worden dat de zorgplicht

³⁰ VANDENHENDE L, VAN HOORICK G, VERHELST A. en VANSANT P. (2016), *Zakboekje Onroerend Erfgoed 2016*, Mechelen, 294.



van de eigenaar of de gebruiker van de grond zo ver strekt dat hij op eigen kosten archeologische opgravingen moet uitvoeren alvorens hij stedenbouwkundig vergunde werken kan aanvatten indien de Vlaamse Regering geen gebruik maakt van haar recht om een opgraving tot algemeen nut te verklaren. Deze uitspraak leidde er toe dat het onduidelijk werd wie de kosten van archeologisch onderzoek moest financieren. Bovendien rezen er heel wat vragen over het al dan niet kunnen opleggen van een archeologisch onderzoek via een voorwaarde in de stedenbouwkundige vergunning. Met het Onroerendergoeddecreet werd een einde gesteld aan deze onduidelijkheid.³¹

Het is positief dat het Onroerendergoeddecreet duidelijkheid verschaft over wie de kost van archeologisch onderzoek draagt.

De registratie van de kostprijs van archeologisch onderzoek gebeurt onder het Onroerendergoeddecreet voor het eerst op een systematische manier, via de data ingegeven in het e-portaal en de gegevens opgenomen in de privacy-fiches die de documenten vergezellen die als resultaat van het onderzoek bij het agentschap worden ingediend. Zoals kan worden verwacht binnen een vrije markt was de prijszetting voor een nieuw product zoals de archeologienota in 2016 aan een sterke variatie onderhevig. Toch kunnen uit een eerste evaluatie van de kostprijs van archeologisch onderzoek volgende vaststellingen naar voor worden gebracht, die een zekere problematiek vertegenwoordigen:

1) De gegevens op basis waarvan de kostprijs van archeologisch onderzoek kan worden berekend zijn niet altijd betrouwbaar/correct.

Om een zicht te krijgen op de kostprijs van archeologisch vooronderzoek en archeologische opgravingen moet hierover navraag worden gedaan bij de erkende archeoloog die de prijs van zijn onderzoek factureert aan de initiatiefnemer. Om die reden is in de Code van Goede Praktijk voor Archeologie en Metaaldetectie opgenomen wanneer en in welke documenten de erkende archeoloog moet rapporteren over de kostprijs.

Een steekproefsgewijze vergelijking van de prijzen opgegeven door erkende archeologen maakt duidelijk dat soms verschillende getallen gegeven worden bij de opstart of de voltooiing van eenzelfde project. Erger nog is de vaststelling dat in een aantal gevallen prijzen van 0 euro, 1 euro of 5 euro worden meegedeeld voor bijvoorbeeld de opmaak van een archeologienota. Vanzelfsprekend kunnen dergelijke bedragen onmogelijk de werkelijk aangerekende prijs weergeven. Voor één project werd zelfs helemaal geen kostprijs vermeld. In het rapport 'Financiële implicaties archeologie 2016' (cf. bijlage 1ter) werd dit ene project alsook alle projecten met een vermelde kostprijs van minder dan 100 euro uit de analyse geweerd. Dit betekent echter geenszins dat voor alle andere dossiers de doorgegeven prijzen als volstrekt betrouwbaar beschouwd kunnen worden.

Factoren die mee de kostprijs bepalen zijn de duur (aantal werkdagen) van het archeologisch onderzoek, het aantal uit te voeren onderzoekshandelingen en de oppervlakte van het projectgebied. De uit te voeren onderzoekshandelingen kunnen worden achterhaald op basis van de ingediende

³¹ *Op. cit.*, 293.



archeologienota's en nota's. Voor het aantal gepresteerde werkdagen (EVREG 074 en EVREG 076) en de oppervlakte van het te onderzoeken gebied (EVREG 049 en EVREG 061) moet worden vertrouwd op de registratie ervan door de erkende archeoloog. Hierover werden eveneens de nodige rapporteringsverplichtingen opgenomen in de Code van Goede Praktijk voor Archeologie en Metaaldetectie. Bij de opmaak van het rapport 'Resultaten archeologie 2016' (cf. bijlage 1bis) is alvast gebleken dat de intekening van de oppervlakte van de projectgebieden door de erkende archeoloog veelal onnauwkeurig gebeurt. Hetzelfde geldt voor de duur (aantal werkdagen) van het archeologisch onderzoek.

Ondanks de vele randbemerkingen bij de betrouwbaarheid van de verschillende gegevens die de kostprijs van archeologisch onderzoek bepalen, kunnen volgende conclusies worden getrokken:

- de prijs voor de opmaak van een archeologienota waarbij enkel bureauonderzoek is uitgevoerd, schommelt rond 2.500 euro, maar de variatie rond deze mediaan kan groot zijn;
- de prijs voor de opmaak van een archeologienota waarbij enkel bureauonderzoek is uitgevoerd ligt *grosso modo* gelijk voor terreinen binnen of buiten een vastgestelde archeologische zone;
- het aanwenden van landschappelijke boringen drijft de prijs niet noemenswaardig op, maar wanneer tot vooronderzoek met ingreep in de bodem wordt besloten (meer bepaald de aanleg van proefputten of -sleuven), is dat wel het geval;
- de variatie op de kostprijs voor vooronderzoek met ingreep in de bodem is groot (voldoende data enkel beschikbaar voor projecten buiten de archeologische zones);
- er kan met de huidige data geen verband worden aangetoond tussen de kostprijs van de projecten en het oppervlak van de terreinen;
- er kan met de huidige data geen verband worden aangetoond tussen de kostprijs en de duur van de projecten.

2) Archeologisch onderzoek blijft in 2016 veelal beperkt tot bureauonderzoek. Verder vooronderzoek wordt veelal uitgesteld tot na het verkrijgen van de vergunning. Dat heeft mogelijk een effect op de in 2016 aangerekende en gerapporteerde kostprijs.

Het rapport 'Resultaten archeologie 2016' (cf. bijlage 1bis) vat de resultaten samen van alle archeologische projecten die tussen 1 juni en 31 december 2016 plaatsgrepen, onder de toepassing van het Onroerenderfgoeddecreet. Concreet werden 1032 door erkende archeologen ingediende documenten gescreend: 1004 documenten in het kader van archeologisch onderzoek bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem (waarvan 1000 archeologienota's en 4 nota's), 8 documenten in het kader van archeologisch onderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen en 20 documenten in het kader van archeologisch onderzoek naar aanleiding van een toevalsvondst.³²

Deze 1000 in 2016 bekrachtigde archeologienota's werden alle aan een inhoudelijke screening onderworpen. Hieruit is gebleken dat bij alle 1000 archeologienota's een bureauonderzoek werd

³² In 2016 werden er 1002 archeologienota's bekrachtigd. Het rapport 'Resultaten archeologie 2016' (cf. bijlage 1bis) gaat echter uit van 1000 bekrachtigde archeologienota's. Dit cijfer is het resultaat van de inhoudelijke screening van de archeologienota's door het agentschap Onroerend Erfgoed. Hierbij werden 2 archeologienota's niet weerhouden omdat ze niet de vereiste data bevatten.



uitgevoerd. Dit is de logica zelve aangezien de Code van Goede Praktijk voor Archeologie en Metaaldetectie voorschrijft dat elk archeologisch vooronderzoek moet starten met een bureauonderzoek. In 128 gevallen werd ook al overgegaan tot landschappelijk bodemonderzoek. In 2 gevallen werd een verkennend en waarderend archeologisch booronderzoek uitgevoerd en in 51 gevallen werd overgegaan tot proefsleuven- en proefputtenonderzoek.

In 2016 werd, afhankelijk van de bron, in 386 (e-portaal) of 423 (rapport 'Resultaten archeologie 2016') gevallen gekozen voor een uitgesteld vooronderzoek. Het resultaat van een dergelijk uitgesteld vooronderzoek moet blijken uit de later in te dienen nota. De kostprijs ervan zit mogelijk nog niet vervat in de cijfers 2016.³³

3) Er werd nog geen archeologisch solidariteitsfonds opgericht.

Het Onroerenderfgoeddecreet maakt de oprichting van archeologische solidariteitsfondsen mogelijk. Elke groepering van initiatiefnemers van bouw- of verkavelingsprojecten kan een dergelijke fonds oprichten. Deze fondsen vergoeden hun leden mits betaling van een bijdrage voor een deel van de kosten van alle archeologische opgravingen. Deze fondsen kunnen een subsidie ontvangen van de Vlaamse overheid. Om erkend te kunnen worden, moet een fonds een overeenkomst sluiten met de minister. Tot nu toe werd nog geen archeologiefonds opgericht.

3.2.3.3 Voorstellen tot actie en aanpassing

Overeenkomstig artikel 5.6.1 Onroerenderfgoeddecreet evalueert de Vlaamse Regering jaarlijks de effectiviteit van het archeologiehoofdstuk. Bij deze evaluatie moet onder meer gerapporteerd worden over de financiële implicaties van het archeologisch onderzoek. Om in een dergelijk rapportering te kunnen voorzien werd indicator EVREG 080 geformuleerd en werden in de Code van Goede Praktijk voor Archeologie en Metaaldetectie de nodige rapporteringsverplichtingen voorzien. Voor een correct beeld over de kostprijs van archeologisch vooronderzoek is het evenwel wachten op de kostprijs van uitgesteld vooronderzoek met ingreep in de bodem en archeologische opgravingen.

Voorstel 1: Erkende archeologen worden aangespoord meer zorg te besteden aan het invoeren van de projectgegevens in het archeologieportaal.

Het agentschap wijst de erkende archeologen opnieuw en blijvend op het belang van een correcte data-invoer. Het onderneemt hiervoor de nodige communicatie-initiatieven en neemt de correcte data-invoer mee in de evaluatie van de erkende archeologen. Enkel op die manier kan worden nagegaan wat de kostprijs van het archeologisch onderzoek is.

Voorstel 2: Er wordt bijkomend voorzien in een premie voor verplicht uit te voeren archeologisch vooronderzoek.

³³ Hoe archeologische bedrijven de kostprijs van de aan hen toegewezen projecten begroten is niet bekend. Gebeurt dit op basis van een kostprijs all-in, afgesproken voorafgaand aan het project, of wordt er gewerkt met tarieven per onderzoeksmethode die enkel worden aangerekend als de onderzoeksmethode ook effectief moet worden toegepast?



Het decreet voorziet in twee flankerende instrumenten om de kost voor verplicht archeologisch onderzoek te milderen: de premie voor buitensporige opgravingskosten en de erkenning en subsidiëring van archeologische solidariteitsfondsen. Beide gaan uit van een financiële tegemoetkoming in de kostprijs van archeologische opgravingen. Dat impliceert dat de kostprijs voor archeologisch vooronderzoek – en dus de kostprijs verbonden aan de opmaak van een (archeologie)nota – niet in aanmerking komt voor financiële ondersteuning. Uit het rapport ‘Financiële implicaties archeologie 2016’ (cf. *bijlage 1ter*) blijkt evenwel dat de kostprijs voor archeologisch vooronderzoek in sommige gevallen ook kan oplopen.

Voorgesteld wordt in artikel 10.2.1, eerste lid van het Onroerenderfgoeddecreet, de mogelijkheid tot het toekennen van een premie voor archeologisch vooronderzoek bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem in te schrijven. De voorwaarden voor het bekomen van een dergelijke premie moeten nog nader worden onderzocht.

Voorstel 3: De premie voor buitensporige opgravingskosten wordt aangepast, waarbij er voorzien wordt in een premie van 80%.

De berekening van de premie voor buitensporige opgravingskosten en hoe deze aan te vragen is geregeld bij Ministerieel Besluit van 16 augustus 2016. Dit besluit bevat een formule, bestaande uit een forfaitaire basiskost en variabelen die deze kost in positieve en negatieve zin beïnvloeden. Deze variabelen houden rekening met de karakteristieken van de opgraving: de verschillende condities waarin een opgraving zich afspeelt, de sporendensiteit die werd aangetroffen, de grootte van het oppervlak van de opgraving, de bewaringstoestand van sporen, structuren en vondsten, enzovoort. Omdat het een premie voor buitensporige kosten betreft, is een franchise voorzien. Deze komt niet voor betoelaging in aanmerking. De premie wordt uiteindelijk vastgelegd door te vermenigvuldigen met 0,4 wat neerkomt op een gemiddeld premiepercentage van 40%. Dit percentage komt overeen met het basispercentage van de erfgoedpremie voor werken aan beschermd erfgoed.

De premie voor buitensporige opgravingskosten, meer bepaald de tussenkomst van ca. 40%, wordt als onvoldoende ervaren om de kosten voor de bouwheer ‘aanvaardbaar’ te houden. Er wordt voorgesteld om deze te verdubbelen, naar analogie met de onderzoekspremie voor beschermd erfgoed. Ook hier gaat het uiteindelijk ook om een premie om archeologisch onderzoek mede te financieren.

We merken wel op dat voorstellen 1 en 2 een bijkomende vraag naar financiële ondersteuning genereren. Dit moet mee worden genomen binnen de globale herziening van het premiestelsel (cf. *supra* 2.2.3.2.2).

3.2.4 Resultaten archeologisch onderzoek

3.2.4.1 Huidige situatie

Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet drie kaders voor archeologisch onderzoek:³⁴

³⁴ *Op. cit.*, 261-262.



- archeologisch onderzoek volgend op een toevalsvondst;
- archeologisch onderzoek bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem;
- archeologisch onderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen.

Deze drie kaders generen elk specifiek documenten die de resultaten van het uitgevoerde onderzoek beschrijven. Archeologisch onderzoek volgend op een toevalsvondst resulteert, indien er sprake is van een archeologische opgraving, in een archeologierapport en een eindverslag. Archeologisch onderzoek bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem leidt steeds tot een archeologienota, opgemaakt op basis van een archeologisch vooronderzoek zonder of met ingreep in de bodem. Wordt er gekozen voor het uitvoeren van het archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem na het verkrijgen van de vergunning dan moet bijkomend een nota worden opgesteld. Wordt er een archeologische opgraving uitgevoerd dan moet er achtereenvolgens een archeologierapport en een eindverslag worden ingediend. Archeologisch onderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen genereert, wanneer er sprake is van ingrepen in de bodem, een archeologierapport en eindverslag.

Op basis van elk van deze documenten kunnen de resultaten van archeologisch onderzoek worden samengevat. Voor de archeologische projecten die plaatsgrepen in de periode juni-december 2016 gebeurde dit aan de hand van 1032 documenten: 1000 archeologienota's, 4 nota's, 26 archeologierapporten en 2 eindverslagen. Voor een analyse van de resultaten 2016, zie het rapport 'Resultaten archeologie 2016' (cf. bijlage 1bis).

3.2.4.2 Evaluatie van deze situatie

Het Onroerendergoeddecreet en de Code van Goede Praktijk voor Archeologie en Metaaldetectie beschrijven de vereiste handelingen binnen het archeologietraject en definiëren welke resultaten op welke termijnen moeten geleverd worden. Als dus naar 'resultaten' wordt gepeild, vormt de Code de structuur waarbinnen die geïnventariseerd kunnen worden. Rapporteren over resultaten gebeurt met andere woorden steeds op basis van een analyse van de documenten die volgens de Code worden gegenereerd. Bovendien streven het decreet en de Code naar een vlotte en snelle verspreiding van de archeologische informatie. Bekrachtigde archeologienota's en nota's worden onmiddellijk digitaal ontsloten waardoor ze voor alle belanghebbenden raadpleegbaar zijn. Eindverslagen worden door de erkende archeoloog gepubliceerd en door het agentschap digitaal ontsloten.

Het is positief dat het Onroerendergoeddecreet en de Code van Goede Praktijk voor Archeologie en Metaaldetectie definiëren welke resultaten het archeologisch onderzoek moet genereren en binnen welke termijn. Bovendien laat het e-portaal toe de resultaten snel digitaal te ontsluiten.

De welomschreven definiëring van de resultaten van het archeologisch onderzoek en de strikte timing waarmee deze toegankelijk moeten worden gemaakt, laten toe de evolutie van het archeologisch onderzoek onder het Onroerendergoeddecreet op te volgen, een oefening die voorheen niet formeel werd uitgevoerd. 2016 is hierbij natuurlijk nog maar een vertrekpunt, maar toch tekenen zich reeds enkele tendensen af.

Op basis van het rapport 'Resultaten archeologie 2016' (cf. bijlage 1bis) komen we tot de volgende vaststellingen:

////////////////////////////////////

1) Archeologisch onderzoek in 2016 betreft veelal projecten in een opstartfase die bovendien vaak beperkt blijven tot bureauonderzoek.

In 2016 gebeurde de overgrote meerderheid van de archeologische onderzoeken binnen het kader van de vergunningsplichtige ingrepen in de bodem. Binnen deze projecten overheersen, qua geproduceerde documenten, de archeologienota's, een logisch gevolg van het feit dat het Onroerenderfgoeddecreet, wat archeologie betreft, pas in 2016 in werking trad en de archeologienota het eerste resultaat is binnen het decretaal uitgetekend archeologietraject. In de analyses die aan de grondslag liggen van het rapport 'Resultaten archeologie 2016' (cf. *bijlage 1bis*) werd de nadruk dan ook op de archeologienota's gelegd. Ze vormen voorlopig het enige type document waarvoor relevante numerieke analyse mogelijk is.

Uit de archeologienota's blijkt dat deze voornamelijk op enkel bureauonderzoek gebaseerd zijn, terwijl de andere onderzoeksmethoden veel minder vaak worden toegepast. Bovendien wordt frequent gekozen voor een uitgesteld vooronderzoek met ingreep in de bodem. Geofysisch onderzoek wordt niet toegepast en ook het geringe aandeel van veldkartering is opvallend. Bij de onderzoeken die wel met ingreep in de bodem werden uitgevoerd, valt het relatief lage aandeel van enerzijds verkennend en waarderend archeologisch booronderzoek en van anderzijds proefputten in functie van steentijd artefactensites op, in verhouding tot proefsleuven en -putten.

2) Archeologisch vooronderzoek in 2016 leidt in 55% van de gevallen tot een directe vrijgave van het terrein, in 3% van de gevallen tot een archeologische opgraving en in 42% van de gevallen tot een uitgesteld vooronderzoek met ingreep in de bodem (wat daarna op zijn beurt tot vrijgave of opgraving kan leiden).

De archeologienota en de nota bevatten een voorstel om het archeologisch traject wel of niet verder te zetten en speciëren in het eerste geval welke verdere stappen dienen te worden gezet (na bekrachtiging). Een nota kan aldus leiden tot het vrijgeven van het terrein ('geen maatregelen'), tot een opgraving, of tot behoud *in situ*. Een archeologienota leidt tot diezelfde drie opties, plus het voorstel tot uitgesteld vooronderzoek. In 55 % van de gevallen wordt de vrijgave van de terreinen voorgesteld. De optie 'behoud in situ' wordt vrijwel nooit gekozen. Een opgraving wordt (als rechtstreekse optie) slechts geadviseerd in een minderheid van de gevallen (3 %). Opvallend is de hoge frequentie van archeologienota's die een uitgesteld traject voorstellen (42%). Het gaat hierbij zowel om het uitstellen van vooronderzoek met ingreep in de bodem (proefsleuven) als om het uitstellen van vooronderzoek zonder ingreep in de bodem (landschappelijk bodemonderzoek), daarna eventueel gevolgd door vooronderzoek met ingreep in de bodem. Welk deel van deze uitgestelde vooronderzoeken uiteindelijk tot een opgraving zullen leiden, is vooralsnog onbekend. Er zijn in 2016 immers nog nauwelijks vervolprojecten in het vooronderzoek uitgevoerd.

Van archeologienota's en nota's die 'geen maatregelen' en dus een vrijgave van het terrein in het vooruitzicht stellen, mag niet gesteld worden dat ze het resultaat zijn van onzinnig archeologisch vooronderzoek. De keuze voor 'geen maatregelen' betekent immers niet altijd dat er geen archeologische site aanwezig is. Zo is het perfect te verantwoorden 'geen maatregelen' voorop te stellen als de geplande bodemingreep geen impact heeft op het aanwezige erfgoed. Ook kan de erkende archeoloog in sommige gevallen afdoende staven dat het potentieel op kennisvermeerdering



ontbreekt, waardoor verder archeologisch onderzoek geen meerwaarde biedt. Archeologische vooronderzoeken op basis waarvan aangetoond kan worden dat er hoogstwaarschijnlijk geen archeologische site aanwezig is, zijn evenmin nutteloos. Ze vormen immers een belangrijke bron voor opname op de kaart van gebieden waar geen archeologisch erfgoed te verwachten valt. Alles samen vormen de vooronderzoeken (ongeacht het negatieve of positieve resultaat) de basis om beheersinstrumenten uit te bouwen die toelaten de zorg voor het archeologisch erfgoed tegenover andere maatschappelijke belangen af te wegen (cf. 3).

3) Archeologisch onderzoek levert nuttige informatie voor verschillende databanken in functie van beheer (i.c. gebieden waar geen archeologisch erfgoed te verwachten valt, Centrale Archeologische Inventaris, inventaris van archeologische zones, bodemkaart en Databank Ondergrond Vlaanderen).

Een archeologisch vooronderzoek of archeologische opgraving is niet alleen relevant voor het actueel erfgoedbeheer op het niveau van een bepaald terrein, ze brengen mogelijk ook gegevens aan die opgenomen kunnen worden in de databanken die gebruikt worden voor toekomstige beheersdoelstellingen, met betrekking op terreinen in de buurt of op terreinen met soortgelijke kenmerken. Uit het rapport 'Resultaten archeologie 2016' (cf. bijlage 1bis) blijkt dat in ongeveer een op zeven gevallen archeologienota's een bijdrage leveren aan de kaart van gebieden waar geen archeologisch erfgoed te verwachten valt (GGA-kaart). Bureauonderzoek en ander vooronderzoek zonder ingreep in de bodem laten toe om terreinen als volledig verstoord of vrij van archeologisch erfgoed te bestempelen, waarna deze aangevuld kunnen worden op de GGA-kaart. Vooronderzoek met ingreep in de bodem of een opgraving zijn daarvoor niet eens nodig. Het gaat hier natuurlijk om projecten waarbij de keuze na vooronderzoek 'geen maatregelen' was. Opname op de GGA-kaart kan ook gebeuren na proefsleuvenonderzoek, als blijkt dat ondanks het vermoeden uit het vooronderzoek zonder ingreep in de bodem, er toch geen archeologisch erfgoed aanwezig is.

Gegevens die relevant zijn voor de Centrale Archeologische Inventaris (CAI) betreffen voornamelijk vondsten of registraties van sporen die als resultaat van het vooronderzoek of de opgraving verzameld zijn. Omdat de meeste vooronderzoeken in 2016 beperkt bleven tot bureauonderzoek, leverden deze logischerwijze een beperkte bijdrage. In enkele gevallen werden toch lacunes in de CAI gemeld of kon het bureauonderzoek nuttige, aanvullende informatie leveren. Wat de archeologische zones betreft gaat het voor 2016 om uitdieping van de wetenschappelijke kennis van de historische stadskernen. Het moet ten slotte ook vermeld dat het archeologisch onderzoek bijdraagt aan de kennis van de Vlaamse bodem en ondergrond, wat dan weer buiten de erfgoedsector zijn belang heeft.

4) Een volledige inschatting van de resultaten van het archeologisch onderzoek 2016 vraagt afronding van de opgestarte trajecten.

De inhoudelijke, wetenschappelijke informatie die door archeologisch onderzoek sinds 1 juni 2016 onder het Onroerenderfgoeddecreet is verzameld, blijft wat de vergunningsplichtige ingrepen in de bodem betreft, vooralsnog beperkt. Dat komt doordat de meeste projecten nog in de opstartfase zitten en bovendien vaak beperkt bleven tot bureauonderzoek.



Een volwaardige evaluatie van de informatie uit de in 2016 opgestarte projecten op basis van vergunningsplichtige ingrepen kan dus pas in de volgende jaren plaatsvinden. Eenmaal in de fase van het opstellen van archeologierapporten en vooral eindverslagen zal een groot volume aan wetenschappelijke, inhoudelijke informatie ontsloten worden (waardoor de inhoudelijke rapportering over de resultaten van archeologisch onderzoek in de toekomst sterk aan belang en interesse zal winnen). Voorlopig zijn door het geringe aandeel van onderzoek met ingreep in de bodem (proefputten en -sleuven) relatief weinig nieuwe sporen ontdekt of vondsten geborgen, laat staan dat het assessment (het inschatten van het wetenschappelijk potentieel van de geborgen archeologische ensembles) daarvan reeds is uitgevoerd. Het in 2016 onder het Onroerendergoeddecreet aangeboorde potentieel is echter hoog. 2017 zal hiervoor zonder twijfel reeds belangrijke, eerste indicaties leveren.

3.2.5 Bekrachtiging

3.2.5.1 Huidige situatie

Wie voor het realiseren van een project een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning moet bekomen, wordt in bepaalde gevallen verplicht een archeologisch vooronderzoek uit te voeren voorafgaand aan het aanvragen van de vergunning. Het resultaat van een dergelijk vooronderzoek is een archeologienota. De archeologienota wordt door de erkende archeoloog opgemaakt en ingediend bij het agentschap Onroerend Erfgoed. Binnen een termijn van 21 dagen na ontvangst van de archeologienota bekrachtigt of weigert het agentschap deze archeologienota of koppelt er voorwaarden aan. Neemt het agentschap binnen deze termijn geen beslissing, dan wordt de archeologienota geacht bekrachtigd te zijn. Een bekrachtigde archeologienota geldt als toelating voor de eventueel erin omschreven archeologische opgraving op voorwaarde dat de werken die erin zijn omschreven overeenkomen met de werken waarvoor een vergunning werd bekomen. Bij ontstentenis van een vergunning is er dus geen overeenstemming met de vergunde werken en geldt de bekrachtigde archeologienota (nog) niet als toelating. Eenmaal bekrachtigd kan de archeologienota door de bouwheer worden toegevoegd aan de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning. Bij het verlenen van de vergunning wordt het naleven van de maatregelen uit de bekrachtigde archeologienota als voorwaarde in de vergunning opgenomen.³⁵

3.2.5.2 Evaluatie van deze situatie

Vóór de inwerkingtreding van het Onroerendergoeddecreet besliste de Vlaamse overheid over zowat alles inzake archeologie. Of er al dan niet een archeologisch onderzoek moest worden uitgevoerd, werd beslist aan de hand van een advies van het agentschap. De uitvoering van het archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem werd vastgelegd in bijzondere voorwaarden. De archeoloog moest voor het uitvoeren van het vooronderzoek met ingreep in de bodem een vergunning aanvragen waarbij aangetoond moest worden te beschikken over de nodige opgravingservaring in het algemeen en de vereiste kennis inzake het specifiek uit te voeren vooronderzoek (periode, bodem, ...) in het bijzonder. Na het verkrijgen van de vergunning voerde de archeoloog het vooronderzoek met ingreep in de bodem uit onder toezicht van de overheid. De beslissing of er verder vervolgonderzoek nodig

³⁵ *Op. cit.*, 277-278.

was lag bij de overheid, weliswaar op aangeven van de archeoloog die het vooronderzoek had uitgevoerd en hierover had gerapporteerd. Wat dit vervolgonderzoek moest inhouden (archeologische opgraving, behoud in situ, ...) werd eveneens bepaald door het agentschap. In geval van een archeologische opgraving moest door de archeoloog een opgravingsvergunning worden verkregen. Net als bij het vooronderzoek met ingreep in de bodem moest hiervoor de nodige ervaring en kennis worden voorgelegd en werd de opgraving uitgevoerd onder overheidstoezicht. Over de resultaten van de opgraving rapporteerde de archeoloog in een eindrapport dat zowel in concept- als in eindversie ter goedkeuring aan het agentschap moest worden voorgelegd.

In de regelgeving voorafgaand aan het Onroerenderfgoeddecreet lag de nadruk dus op een dossiermatige en sterk regulerende manier van werken door de overheid met weinig tot geen vrijheid van voorstel door de archeoloog aan wie het archeologisch (voor)onderzoek werd vergund. Het Onroerenderfgoeddecreet daarentegen legt een grote verantwoordelijkheid bij de archeoloog die overeenkomstig het Onroerenderfgoeddecreet een aanduiding als erkende archeoloog heeft bekomen. Deze erkenning geldt voor onbepaalde duur en laat de archeoloog toe (voor)onderzoek uit te voeren zonder hiervoor telkens een vergunning te moeten aanvragen bij het agentschap. Enkel op strategisch belangrijke momenten voorziet het Onroerenderfgoeddecreet nog in een beslissing door het agentschap, nl. bij de melding van vooronderzoek met ingreep in de bodem en het indienen van archeologienota's en nota's. De beslissing komt hierbij telkens in essentie neer op volgende drie zaken: 1° moeten er archeologische maatregelen worden getroffen, 2° zo ja, is het (voor)onderzoek dat wordt voorgesteld adequaat en 3° is de uiteindelijke omgang met het aanwezige erfgoed (opgraving, behoud in situ) ook in de praktijk werkbaar en duidelijk voor derden.

Het Onroerenderfgoeddecreet kiest ervoor archeologen te erkennen voor onbepaalde duur en de beslissingsbevoegdheid van de overheid te reduceren tot de strategische momenten in het archeologisch onderzoek.

Op basis van de ervaringen in de periode juni-december 2016 met betrekking tot de beoordeling van meldingen archeologisch vooronderzoek, archeologienota's en nota's en de reacties vanwege verschillende belanghebbenden komen we tot de volgende vaststellingen:

- 1) Het aantal weigeringen van archeologienota's lag hoog in de eerste maanden na de inwerkingtreding van de archeologieregelgeving. In de maanden september en november is er telkens sprake van een positieve kentering. Eind 2016 wordt 75% van de ingediende archeologienota's bekrachtigd. Eenzelfde verhouding van 75%-25% is waar te nemen bij de gemelde vooronderzoeken met ingreep in de bodem.***

In 2016 werden 1500 archeologienota's ingediend waarvan er 1002 werden bekrachtigd.³⁶ Dat betekent dat ongeveer twee derde van de ingediende archeologienota's bekrachtigd werd.

³⁶ Het rapport 'Resultaten archeologie 2016' (cf. bijlage 1bis) gaat uit van 1000 bekrachtigde archeologienota's. Dit cijfer is het resultaat van de inhoudelijke screening van de archeologienota's door het agentschap Onroerend Erfgoed. Hierbij werden 2 archeologienota's niet weerhouden omdat ze niet de vereiste data bevatten.



Het totale aantal weigeringen in 2016 lag hoog, maar een opsplitsing op maandbasis geeft een genuanceerder beeld (cf. bijlage 1, meer bepaald de toelichting bij de meting van EVREG 045). Zo is het duidelijk dat het hoge aantal weigeringen voornamelijk te situeren is in de eerste maanden na de (gefaseerde) inwerkingtreding van de archeologieregelgeving van het Onroerenderfgoeddecreet. Dit hoge aantal weigeringen is dus duidelijk in verband te brengen met een gebrek aan ervaring met de nieuwe regelgeving, meer specifiek de Code van Goede Praktijk voor Archeologie en Metaaldetectie. Vanaf september is er een duidelijke trendbreuk waarneembaar en stijgt het aantal bekrachtigingen. Deze kentering zet zich bovendien extra door vanaf november 2016.

De kentering in september kan in verband worden gebracht met het bereiken van meer ervaring met het toepassen van de Code van Goede Praktijk voor Archeologie en Metaaldetectie door de erkende archeologen. Ook gaf het agentschap Onroerend Erfgoed op 19 september 2016 en 3 oktober 2016 mondelinge toelichtingen bij veel voorkomende problemen en fouten in de ingediende archeologienota's en meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem.

De kentering in november kan dan weer verklaard worden door een aanpassing in de beoordeling van de ingediende archeologienota's door het agentschap Onroerend Erfgoed. Op initiatief van de Vlaamse Regering, beoordeelt het agentschap vanaf midden november (archeologie)nota's enkel nog op de essentiële onderdelen, met name: 1° is de door de erkende archeoloog doorgevoerde inschatting van de archeologische waarde van het onderzochte gebied plausibel en gemotiveerd onderbouwd, 2° is het daaruit voortvloeiende programma van maatregelen dat de erkende archeoloog vooropstelt adequaat en 3° is het programma van maatregelen begrijpelijk voor en uitvoerbaar door derden. Indien op elk van deze drie vragen "ja" kan worden geantwoord, wordt de (archeologie)nota bekrachtigd. Deze gewijzigde manier van beoordelen heeft duidelijk een gunstige invloed gehad op het aantal bekrachtigingen. Dit maakt dat het aantal weigeringen de laatste maanden van 2016 relatief stabiel is gebleven rond de 25%. Deze stabilisering blijft ook aangehouden in 2017.

Van de in het totaal 143 meldingen van vooronderzoek met ingreep in de bodem die bij het agentschap worden ingediend, werden er 36 geweigerd. Het percentage geweigerde vooronderzoeken met ingreep in de bodem is bijgevolg 25% wat overeenkomt met het percentage weigeringen van archeologienota's dat eind 2016 werd bereikt.

2) De vele weigeringen van archeologienota's in de beginfase leiden ertoe dat de bekrachtiging van (archeologie)nota's, opgemaakt door de door de overheid erkende archeologen, louter als een vertragende factor wordt gezien en bijgevolg in vraag wordt gesteld.

Voor het bekrachtigen van archeologienota's en nota's is een termijn van 21 dagen decretaal ingeschreven. Wordt over een archeologienota of nota binnen deze termijn geen beslissing genomen dan wordt deze geacht bekrachtigd te zijn. Een dergelijke termijn van 21 dagen is bijzonder scherp en garandeert een minimum aan 'vertraging'. In geval van weigering (of herhaaldelijke weigeringen) neemt het verkrijgen van de bekrachtiging meer tijd in beslag waardoor de initiatiefnemer van oordeel kan zijn dat ze een negatief gevolg betekent voor het te realiseren project. Dat is evenwel niet het geval. Een weigering is veelal ingegeven doordat het voorgestelde programma van maatregelen niet uitvoerbaar is. Een dergelijk programma leidt er steevast toe dat bij de uitvoering op het terrein



problemen opduiken waardoor een aanpassing van het onderzoek aan de orde is met alle gevolgen van dien voor planning en kostprijs. Een andere reden voor weigering is een programma van maatregelen dat door de overheid als te zwaar wordt geacht. De toetsing door de overheid is er immers ook om initiatiefnemers te behoeden voor al te ijverige archeologen die met archeologisch onderzoek hun opdrachtgevers ongewild op onnodige kosten jagen en dit om op zeker te willen spelen. Het spreekt voor zich dat een lichter programma van maatregelen gunstige gevolgen heeft op het vlak van duur en kostprijs.

Maar ook voor de erkende archeoloog vormt de bekrachtiging van archeologienota's een meerwaarde. De bekrachtiging betekent immers een bevestiging van het reeds geleverde vooronderzoek en de verdere voorgestelde archeologische maatregelen. Deze bevestiging is belangrijk in de relatie tussen erkende archeoloog en bouwheer. Initiatiefnemers hebben er namelijk alle belang bij projecten zo goedkoop mogelijk te realiseren. De erkende archeoloog daarentegen moet enerzijds de belangen van de initiatiefnemer als opdrachtgever in acht nemen en anderzijds bewaken dat een correcte omgang met het archeologisch erfgoed gegarandeerd wordt. Aangezien de blijvende erkenning van de archeoloog van dit laatste afhankelijk is, betekent de bekrachtiging een niet te onderschatten instrument.

Met het bekrachtigen van de (archeologie)nota's wil de decreetgever enerzijds vermijden dat waardevolle archeologische sites op de schop gaan en anderzijds, indien nodig, ingrijpen in het beginstadium waardoor onnodige of onwenselijke onderzoeksmethodes kunnen worden vermeden. Zowel initiatiefnemers als archeologen hebben dus baat bij een bekrachtiging door de overheid.

3) De bekrachtiging van archeologienota's en nota's laat toe te detecteren wanneer archeologisch onderzoek tot 'problemen' leidt en met welke noden erkende archeologen geconfronteerd worden bij het uitvoeren van archeologisch onderzoek. Hieraan verhelpen biedt mogelijkheden om de kwaliteit van het archeologisch onderzoek in Vlaanderen te doen toenemen.

Op basis van de beoordeling van de archeologienota's in 2016 is gebleken dat de inschatting en de omgang met prehistorische sites en slagvelden vaak tot moeilijkheden leidt. Dergelijke vaststellingen zijn een signaal om hierrond actie te ondernemen.³⁷

Nogal wat weigeringen zijn het gevolg van een onvoldoende of niet correcte inschatting van de archeologische verwachting van het terrein. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat archeologen geen overzicht meer hebben over de huidige stand van zaken van het archeologisch onderzoek. De onderzoeksrapporten, gegenereerd ten tijde van het Archeologiedecreet, werden verwerkt binnen de Centrale Archeologische Inventaris (CAI)³⁸, maar door gebrek aan synthesewerk over specifieke thema's en periodes is het onmogelijk om louter en alleen op basis van de data van de

³⁷ Zo organiseerde het agentschap in maart 2017 een studiedag 'Steentijdonderzoek in functie van het archeologietraject'.

³⁸ Zoals uit het rapport 'Resultaten archeologie 2016' (cf. *bijlage 1bis*) blijkt, vindt ook nuttige informatie uit documenten, opgemaakt in uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet, de weg naar diverse databanken waaronder de CAI. Het Onroerenderfgoeddecreet bepaalt bovendien dat archeologienota's, nota's en eindverslagen digitaal ontsloten worden. Dit was niet het geval ten tijde van het Archeologiedecreet en moet toelaten dat informatie sneller en makkelijker beschikbaar is.



CAI een gedegen assessment van het terrein te maken, laat staan dat dit assessment op een breder (regionaal) niveau geëvalueerd kan worden. Een bijkomend probleem is dat de Onderzoeksbalans, die een overzicht geeft van de (Vlaamse) literatuur en kennis per archeologische regio, periode en type van vindplaats, sinds haar lancering in 2008 niet meer bijgewerkt is (cf. kerntakenplan Onroerend Erfgoed 2015).

3.2.5.3 Voorstellen tot actie en aanpassing

Voorstel 1: De Onderzoeksbalans wordt geüpdatet, rekening houdend met de meest urgente noden.

Het agentschap start in 2017 de update van de Onderzoeksbalans. Omdat het verwerken van de resultaten van de duizenden rapporten uitgebracht sinds 2008 veel tijd vergt en de behoefte aan wetenschappelijke omkadering binnen de archeologische sector groot en urgent is, wordt eerst versneld ingezet op de opmaak van thematische teksten (met aansluitende bibliografie) die via de Inventaris van het Onroerend Erfgoed publiek gemaakt zullen worden.³⁹ Een gerichte selectie van de te behandelen thema's laat toe de ergste informatienoden binnen de sector te stelpen.

Voorstel 2: Het agentschap zet mee in op het synthetiseren van de archeologische kennis om een kader te bieden voor de evaluatie en interpretatie van de resultaten van het archeologisch onderzoek.

Het agentschap evalueert hoe het synthetiseren van archeologische kennis verder kan gebeuren via de eigen kanalen (de onderzoeksrapporten)⁴⁰ of via nationale en internationale vaktijdschriften.⁴¹ Het activeren van het instrument van de projectsubsidies kan ook een belangrijke stimulans zijn voor het genereren van syntheserapporten over archeologisch onderzoek (cf. supra 2.2.3.1.2). Tegelijk wordt niet uit het oog verloren dat niet enkel op specialistisch niveau synthese-informatie verstrekt moet worden, maar dat toegankelijkheid van de informatie een aandachtspunt is.⁴²

Voorstel 3: Het agentschap maakt werk van handleidingen die specifiek helpen bij het opstellen van archeologienota's, nota's, archeologierapporten en eindverslagen.

Handleidingen richtten zich tot nu toe vooral op de praktijk van het archeologisch veldwerk. Er is echter grote behoefte aan teksten die een omkadering bieden bij de essentiële vragen die in een archeologienota of nota, of in archeologierapporten en eindverslagen aangepakt moeten worden. Het gaat daarbij vooral om strategische wetenschappelijke keuzes die binnen een onderzoeksproject gemaakt moeten worden, en om de onderzoeksvragen die deze keuzes sturen. Een eerste voorbeeld is de handleiding specifiek rond onderzoeksvragen die door het agentschap begin 2016 is

³⁹ <https://inventaris.onroerenderfgoed.be/>.

⁴⁰ <https://oar.onroerenderfgoed.be/reeks/OAOE>.

⁴¹ Als voorbeeld: VAN NEER W. & ERVYNCK A. (2016), 'The rise of sea-fish consumption in inland Flanders, Belgium', in: BARRET J.H. en ORTON D.C. (red), *Cod and Herring. The Archaeology and History of Medieval Sea Fishing*, Oxford, Oxbow, 156-171.

⁴² Als voorbeeld: ERVYNCK A. (2016), 'Etensoverblijfselen uit een beerput. Archeologisch onderzoek van vroegere voedingspatronen.', in: *Tijd-Schrift. Heemkunde en lokaal-erfgoedpraktijk in Vlaanderen*, 6 (3), 6-21.



uitgebracht.⁴³ Een tweede project is in uitwerking en behandelt de aanpak van sites met hoge concentraties van menselijke resten.

3.2.6 Archeologisch onderzoek in beschermd erfgoed

3.2.6.1 Huidige situatie

Het Onroerenderfgoeddecreet regelt enerzijds het archeologisch onderzoek bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem (afdeling 4 van hoofdstuk 5 van het Onroerenderfgoeddecreet) en anderzijds het archeologisch onderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen, inclusief het archeologisch onderzoek volgend op een toevalsvondst (afdeling 5 van hoofdstuk 5 van het Onroerenderfgoeddecreet). Naast deze kaders voor archeologisch onderzoek bestaat er evenwel nog een kader, namelijk archeologisch onderzoek bij toelatingsplichtige handelingen aan of in beschermd goederen. Dit onderzoek is niet geregeld in het Onroerenderfgoeddecreet, met uitzondering van het archeologisch onderzoek in beschermde archeologische sites (cf. art. 5.4.1, eerste lid, 1° en art. 5.4.2, eerste lid, 1°).

3.2.6.2 Evaluatie van deze situatie

Het niet voorzien in een regeling voor archeologisch onderzoek bij toelatingsplichtige handelingen met ingreep in de bodem aan of in beschermde monumenten, stads- of dorpsgezichten, cultuurhistorische landschappen en archeologische sites leidt tot heel wat vragen en onzekerheden.⁴⁴ Die komen voort uit de breuk met de oude regelgeving wat betreft omgaan met archeologisch erfgoed bij bodemverstorende activiteiten. De verplichting tot archeologisch onderzoek werd vroeger opgelegd via voorwaarden bij de toelating van het agentschap Onroerend Erfgoed of het advies van het agentschap aan de vergunningverlenende overheid. De aanpak voor het archeologisch onderzoek zelf werd vastgelegd door Onroerend Erfgoed in 'bijzondere voorwaarden' bij de prospectie- of opgravingsvergunning, die bovendien vooraf bezorgd werden aan de bouwheer.

Met het Onroerenderfgoeddecreet is ervoor gekozen niet langer te werken met een advies bij stedenbouwkundige vergunningen of verkavelingsvergunningen, maar om proactief met archeologie om te gaan. Vooronderzoek gebeurt, op basis van decretaal bepaalde criteria, voorafgaand aan de aanvraag van de vergunning. Op basis daarvan stelt de erkende archeoloog een wijze voor waarop omgegaan dient te worden met het archeologisch erfgoed bij uitvoering van de vergunde werken. Dat voorstel wordt voorafgaand aan de vergunningsaanvraag beoordeeld door het agentschap Onroerend Erfgoed. De aanpak van het onderzoek is in handen gelegd van de erkende archeoloog. De criteria die bepalen wanneer een dergelijk archeologisch traject noodzakelijk is, zijn echter beperkt tot vergunningsplichtige werken in het kader van een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning vanaf een bepaalde impact. Daardoor zijn veel handelingen aan beschermd erfgoed (met uitzondering van beschermde archeologische sites) vrijgesteld van een dergelijk

⁴³ ERVYNCK A., MARTENS M. EN RIBBENS R. (2016), *Een theoretisch kader voor onderzoeksvragen bij archeologische ingrepen in de bodem*, Brussel, Agentschap Onroerend Erfgoed:

https://www.onroerenderfgoed.be/assets/files/news/downloads/Theoretisch_kader_onderzoeksvragen_versie_1.pdf.

⁴⁴ Onder toelatingsplichtige handelingen worden ook deze toelatingen begrepen die als advies in vergunningen geïntegreerd zijn.



archeologisch traject, ofwel omdat het niet-vergunningsplichtige handelingen betreft, ofwel omdat de handelingen een te kleine impact hebben. Dit is problematisch voor beschermd bouwkundig en landschappelijk erfgoed waarvan geweten is dat het zijn erfgoedwaarde (ten dele) ontleent aan ondergrondse archeologische resten. In die zin is het dan ook aangewezen te voorzien in een rechtsgrond waarbij het voorafgaand aan de toelatingsaanvraag, naar analogie met de regeling voor stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen, voor de aanvrager duidelijk moet zijn of er al dan niet een archeologisch traject doorlopen zal moeten worden bij een toelating van de aangevraagde handelingen.

Het ontbreken van een kader voor archeologisch onderzoek bij toelatingsplichtige handelingen aan beschermd onroerend erfgoed betekent een breuk met de regelgeving vóór het Onroerenderfgoeddecreet.

3.2.6.3 Voorstellen tot actie en aanpassing

Voorstel: Er wordt een afdeling 5/1 Archeologisch onderzoek bij toelatingsplichtige handelingen met ingreep in de bodem aan of in beschermde goederen, in hoofdstuk 5 van het Onroerenderfgoeddecreet ingevoegd.

Afdeling 5/1 bepaalt, naar analogie met het archeologisch onderzoek bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem, dat de aanvrager van een toelating voor een handeling aan beschermd onroerend erfgoed in bepaalde situaties verplicht wordt bij de aanvraag een bekrachtigde archeologienota toe te voegen. Concreet wordt voorgesteld hierbij een onderscheid te maken al naar gelang het beschermingsstatuut en de oppervlakte van de ingreep in de bodem.

Zo moet bij handelingen met ingreep in de bodem aan of in beschermde archeologische sites altijd een bekrachtigde archeologienota bij de aanvraag worden toegevoegd.

In het geval van handelingen aan of in beschermde monumenten, moet een bekrachtigde archeologienota worden toegevoegd als uit de beknopte wetenschappelijke beschrijving, uit de erfgoedwaarden, uit de erfgoedelementen, uit de erfgoedkenmerken of uit de beheersdoelstellingen archeologische erfgoedwaarde blijkt én de oppervlakte van de ingreep in de bodem 10 m² of meer bedraagt. Bij handelingen aan of in beschermde stads- of dorpsgezichten of beschermde cultuurhistorische landschappen moet de oppervlakte van de ingreep in de bodem 30 m² of meer bedragen en eveneens uit de beknopte wetenschappelijke beschrijving, uit de erfgoedwaarden, uit de erfgoedelementen, uit de erfgoedkenmerken of uit de beheersdoelstellingen archeologische erfgoedwaarde blijken. Om deze archeologische erfgoedwaarde na te gaan, wordt het beschermingsbesluit gehanteerd, alsook het inhoudelijk dossier dat aan de grondslag ligt van de bescherming. In recente beschermingen maken een beknopte wetenschappelijke omschrijving, een beschrijving van de erfgoedwaarden, erfgoedelementen, erfgoedkenmerken en het formuleren van beheersdoelstellingen immers integraal deel uit van het beschermingsbesluit. Voor oudere beschermingsbesluiten zal de archeologische erfgoedwaarde (in het verleden ook wel benoemd als oudheidkundige waarde) vaker blijken uit het inhoudelijk dossier bij de bescherming. Als uitgangspunt voor het verplicht toevoegen van een bekrachtigde archeologienota bij een aanvraag van een toelating voor een



handeling aan beschermd onroerend erfgoed geldt m.a.w. dat er steeds een duidelijk verband moet zijn tussen het archeologische erfgoed en de beschermde waarden. Die link kan expliciet zijn doordat 'archeologische waarde' of 'oudheidkundige waarde' nominatief is opgenomen in het beschermingsbesluit, of impliciet blijken door verwijzingen in het dossier bij de bescherming. Enkel indien de (vermoede) ondergrondse resten rechtstreeks verband hebben met het beschermde object is er een reden om bij de toelating voor handelingen aan het beschermde object archeologisch onderzoek te voorzien.

Wanneer de handeling tot slot betrekking heeft op een gebied waar geen archeologie te verwachten valt, is er geen verplichting tot het toevoegen van een bekrachtigde archeologienota bij de aanvraag.

De toe te voegen archeologienota moet worden opgemaakt door een erkende archeoloog en worden bekrachtigd door het agentschap Onroerend Erfgoed.⁴⁵ Bij het verlenen van de toelating moet het agentschap Onroerend Erfgoed of de vergunningverlenende overheid het naleven van de bekrachtigde archeologienota opnemen als voorwaarde bij de toelating of vergunning. De bekrachtigde archeologienota geldt als toelating voor de erin omschreven archeologische opgraving op voorwaarde dat de toegelaten of vergunde werken overeenkomen met de werken omschreven in de bekrachtigde archeologienota.

De beroepsmogelijkheden zijn dezelfde als deze van toepassing bij archeologisch onderzoek bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem. Ook is een uitgesteld vooronderzoek met ingreep in de bodem in geval van onmogelijkheid of onwenselijkheid van een vooronderzoek met ingreep in de bodem voorafgaand aan de toelatings- en vergunningsaanvraag mogelijk volgens dezelfde procedure als deze bij archeologisch onderzoek bij vergunningsplichtige ingrepen in de bodem. Dat geldt eveneens voor alle verplichtingen die aan erkende archeologen worden opgelegd bij het uitvoeren van hun archeologisch onderzoek.

4 EVALUATIE DOOR DERDEN

13 instanties en organisaties hebben een input of advies aangeleverd bij de evaluatie van de onroerenderfgoedregelgeving, namelijk:

- Vlaams Notariaat (VlaNot);
- Departement Mobiliteit & Openbare Werken (gecoördineerd advies agentschap Wegen en Verkeer, Waterwegen & Zeekanaal, De Scheepvaart, agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust, Vlaamse Vervoersmaatschappij – De Lijn, Afdeling Maritieme Toegang en Stafdienst);
- Vereniging van de Vlaamse Provincies vzw (VVP);
- Boerenbond;
- Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO);

⁴⁵ Sinds 1 januari 2017 kan deze bekrachtiging ook gebeuren door een erkende onroerenderfgoedgemeente.



- Vlaamse Ondernemers in Archeologie (VONA);
- Belgische Baksteenfederatie vzw (BBF);
- Aanspreekpunt Privaat Beheer – Erfgoed (Historische Woonsteden vzw en Landelijk Vlaanderen vzw) (APB Erfgoed);
- Vlaams Netwerk Intergemeentelijke Onroerenderfgoeddiensten en Onroerenderfgoedgemeenten (Vlaams Netwerk IOED's en OEG's);
- Vlaamse Confederatie Bouw (VCB);
- Voka – Vlaams netwerk van ondernemingen vzw (Voka);
- Overlegcomité Vlaamse Ontginners vzw (OVO);
- Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG).

Bijlage 3: Input derden bij de evaluatie van de onroerenderfgoedregelgeving bundelt de verschillende insteken en adviezen. Hierbij wordt in een eerste deel ingegaan op algemene bemerkingen met betrekking tot de onroerenderfgoedregelgeving, exclusief archeologie (deel 1A) en algemene bemerkingen met betrekking tot het archeologiehoofdstuk van de onroerenderfgoedregelgeving (deel 1B). In een tweede deel worden de bemerkingen bij concrete artikelen uit het Onroerenderfgoeddecreet en -besluit weergegeven. Bij elk van de aangeleverde bemerkingen wordt een reactie geformuleerd. Wanneer in de bemerkingen van derden zaken aan bod komen die behandeld werden in dit evaluatierapport wordt expliciet verwezen naar het betreffende punt. Als de bemerkingen aanleiding geven tot een aanpassing van de regelgeving dan wordt dit eveneens geduïd.

De ontvangen input geeft aanleiding tot volgende **algemene vaststellingen**:

- onduidelijkheid over de manier waarop de evaluatie zal worden doorgevoerd geeft aanleiding tot weinig vertrouwen ten aanzien van het agentschap als evaluerende partij. De tijd ontbrak voor het organiseren van een volwaardig participatief traject. Uit de reacties die door het agentschap werden geformuleerd en meer bepaalde de diverse verwijzingen naar dit evaluatierapport blijkt evenwel dat heel wat zaken, vermeld in de evaluaties door derden, ook al door het agentschap werden meegenomen bij de evaluatie;
- diverse instanties en organisaties die binnen de SARO het maatschappelijk middenveld, de provincies en de steden en gemeenten vertegenwoordigen (i.c. Voka, Landelijk Vlaanderen, Boerenbond, VVSG en VVP) bezorgen een eigen, bijkomend advies naast het SARO-advies. Het verbaast niet dat in deze adviezen veelal dezelfde zaken worden gesignaleerd als in het overkoepelende SARO-advies;
- de aangeleverde adviezen overstijgen geregeld een loutere evaluatie van de regelgeving. Meermaals wordt ingegaan op de werking van het agentschap en eerder gemaakte beleidskeuzes;
- heel wat bezwaren die tijdens de totstandkoming van het Onroerenderfgoeddecreet en -besluit werden geformuleerd worden opnieuw herhaald.

Uit de verschillende bemerkingen met betrekking tot de regelgeving kunnen volgende **twee rode draden** worden gedestilleerd:

- nogal wat instanties zijn het erover eens dat de ambities van het Vlaamse onroerenderfgoedbeleid en de beschikbare financiële middelen niet of minstens onvoldoende op elkaar zijn afgestemd;



- vooral de archeologieregelgeving geeft aanleiding tot talrijke opmerkingen, kritieken en verbetervoorstellen. Hierbij stellen we vast dat van de 13 instanties die een insteek bezorgden er 6 een advies aanleveren waarin enkel ingegaan wordt op archeologie (MOW, VVP, BBF, VONA, Voka, OVO). Opvallende conclusie is dat niemand het belang van archeologie in vraag stelt, maar dat ongeveer alle partijen het erover eens zijn dat de kaart met gebieden waar geen archeologisch erfgoed te verwachten valt zo snel mogelijk moet worden aangevuld, de definitie van bodemingreep moet worden beperkt en de oppervlaktecriteria moeten worden verhoogd. Ten slotte vraagt men om, daar waar een archeologisch onderzoek verplicht is, in de meerderheid van de gevallen te kunnen kiezen voor de opmaak van een archeologienota met beperkte samenstelling. Het spreekt voor zich dat deze verzuchtingen moeilijk te verzoenen zijn met én de onroerenderfgoedbeleidsdoelstellingen én de archeologische realiteit van Vlaanderen.

Tot slot komen heel wat **positieve elementen** van de onroerenderfgoedregelgeving aan bod. Het mag enigszins paradoxaal lijken, maar uit het overzicht van opgesomde positieve elementen blijkt eveneens een overwicht aan bepalingen die met de archeologieregelgeving te maken hebben. Zaken die expliciet als positief worden bestempeld zijn:

- het evalueren van de regelgeving op zich;
- de integratie van de drie disciplines (monumenten, landschappen en archeologie) in één decreet;
- de decretale verankering van diverse actoren;
- het loslaten van bepaalde aspecten van het onroerenderfgoedbeleid door de Vlaamse overheid ten voordele van lokale besturen;
- de implementatie van het Verdrag van Malta in de Vlaamse regelgeving;
- de tweemaandelijks aanvulling van de kaart met gebieden waar geen archeologisch erfgoed te verwachten valt;
- de verankering van het archeologisch traject in de ruimtelijke wetgeving;
- de positieve economische impact op de tewerkstelling binnen de archeologische bedrijven;
- de nieuwe rol die is weggelegd voor archeologische bedrijven (van uitvoerder naar volwaardig adviseur) en voor de Vlaamse overheid (van 'opleggend' naar 'kaderstellend');
- de inhoudelijke verbetering van het archeologisch onderzoek;
- de bereidheid tot snelle aanpassing van de Code van Goede Praktijk voor Archeologie en Metaaldetectie en dit in overleg met de sector, alsook de introductie van de archeologienota met beperkte samenstelling;
- het e-portaal als krachtig instrument voor digitale archivering en ontsluiting van data;
- het nieuwe instrument van het onroerenderfgoedrichtplan;
- de uitbreiding van het instrument beheersplan naar alle onroerend erfgoed;
- het decretaal voorzien in projectsubsidies.



5 ALGEMENE CONCLUSIES

We evalueerden de onroerenderfgoedregelgeving op basis van een meting van indicatoren die werden afgezet tegen de beleidsdoelstellingen, we screenen de regelgeving op klantvriendelijkheid en we verwerken de input van derden. Voor het hoofdstuk archeologie werden nog enkele specifieke thema's uitgelicht. Het is opvallend dat heel wat van de aspecten die werden gedetecteerd door derden, ook al werden vastgesteld in de evaluatieoefening die door het agentschap werd uitgevoerd. Het voorliggende evaluatierapport doet vooral vaststellingen en geeft aan wat positief is en waar verbetering mogelijk is. Dit levert niet altijd een concreet voorstel tot aanpassing van de regelgeving op. Over sommige punten is nog verder onderzoek nodig of overleg met belanghebbenden. Het is de bedoeling om op korte termijn een conceptnota op te stellen en voor goedkeuring aan de Vlaamse Regering voor te leggen, waarin alle wenselijke aanpassingen aan de regelgeving op basis van deze evaluatie worden gebundeld. Door het samenleggen van alle informatie, kunnen wel al enkele algemene conclusies worden getrokken.

Het is duidelijk dat de nieuwe regelgeving geen complete breuk met voorheen betekent: er is veel continuïteit in het beleid en bij de uitvoering ervan. Het onroerend erfgoed wordt nog steeds geïnventariseerd, beschermd en beheerd aan de hand van dezelfde of gelijkende mechanismen. Sinds de inwerkingtreding van het decreet wordt de regelgeving bovendien gehandhaafd aan de hand van een brede waaier van handhavingsinstrumenten, zodat dit op maat van de overtreding kan gebeuren. Er zijn ook enkele nieuwe instrumenten die aanslaan. Opvallend is dat er heel wat actoren een erkenning hebben aangevraagd en gekregen en in die hoedanigheid een rol opnemen bij het uitvoeren van het regelgeving. Ook stellen we vast dat er veel beheersplannen worden opgemaakt, dit vooral omdat de opmaak van een beheerplan in bepaalde gevallen een voorwaarde is om aanspraak te kunnen maken op een erfgoedpremie. Het is evenwel nog te vroeg om vast te stellen wat de effecten van deze beheersplannen zijn op (middel)lange termijn. Enkele nieuwe instrumenten hebben nog geen of een beperkte uitvoering gekregen. Er zijn twee onroerenderfgoedrichtplannen in opmaak die de mogelijkheden van dit nieuwe instrument aftasten en de methodologie verder uitwerken. Er werd nog geen uitvoering gegeven aan volgende instrumenten: projectsubsidies, beheersovereenkomsten, kwaliteitslabels voor onroerenderfgoedondernemers en bepaalde handhavingsinstrumenten (bijvoorbeeld bestuursdwang en last onder dwangsom). Het is aan te raden om deze voorziene instrumenten te activeren.

In het rapport worden enkele bijsturingen en reparaties voorgesteld op basis van de detectie van kansen en knelpunten, zoals het eenvoudiger maken van een wijziging aan een erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst of het treffen van een regeling voor aanvragen van toelatingen aan of in beschermd erfgoed op het grondgebied van twee of meerdere gemeenten, waarbij een erkende onroerenderfgoedgemeente is betrokken. Ook de screening van de klantvriendelijkheid geeft aan op welke punten de regelgeving kan worden geoptimaliseerd, zoals het schrappen van de beveiligde zending waar dit niet strikt noodzakelijk is. Niet alle verbetervoorstellen vergen een aanpassing van de regelgeving maar doen eerder suggesties voor de toepassing van de regelgeving, zoals bijvoorbeeld het betrekken van erfgoedgemeenschappen in het beschermingsbeleid en het aansporen van erkende archeologen om meer zorg te besteden aan het invoeren van projectgegevens in het archeologieportaal.



De belangrijkste vaststelling van dit rapport is dat er een probleem is met de financiering van de onroerenderfgoedzorg. Een vrij fundamentele herziening van de financieringsmechanismen is aan de orde om op langere termijn een evenwichtig en consequent beleid te kunnen blijven voeren. Ook belanghebbenden geven in hun bijdrage tot deze evaluatie aan dat de financiering van de onroerenderfgoedzorg aan verbetering toe is. Zo blijkt uit het rapport dat de premierregelgeving te ingewikkeld is en niet altijd consequent en dat er wachtlijsten blijven bestaan voor het verkrijgen van een erfgoedpremie waardoor bepaalde verwachtingen niet snel genoeg kunnen worden ingelost. Het blijvend bestaan van wachtlijsten zorgt voor veel onzekerheid en staat een goed beheer van het onroerend erfgoed in de weg. Ook de financiering van de archeologische erfgoedzorg schiet volgens velen te kort. Daarnaast bestaan er nog andere ondersteunende maatregelen zoals het subsidiëren van erkende actoren, het toekennen van projectsubsidies, het toekennen van belastingsvoordelen en leningen en het oprichten van fondsen. Bij een herziening van de financieringsmechanismen is het essentieel dat alle vormen van financiële ondersteuning mee in overweging worden genomen en dat wordt nagegaan waar prioritair moet op worden ingezet.

De mechanismen waarop het huidige premiestelsel werd gebaseerd, zijn grotendeels overgenomen uit de vorige decreten en besluiten. Uit deze evaluatie blijkt nu echter dat een grondige herziening nodig is. De inwerkingtreding van het archeologieluik in 2016 was daarentegen een heuse vernieuwingsoperatie en betekende een hele ommezwaai voor de sector: erkende archeologen krijgen een grote rol en verantwoordelijkheid toebedeeld. Het is logisch dat een dergelijke kentering in het beleid niet van een leien dakje loopt en dat de implementatie soms met vallen en opstaan verloopt. Dit evaluatierapport stelt daarom, na de al doorgevoerde wijzigingen aan de Code van Goede Praktijk eind 2016, enkele bijkomende bijsturingen voor met betrekking tot de erkenningsvoorwaarden voor archeologen, de oppervlaktecriteria en vrijstellingen, de premie voor archeologisch onderzoek, het valoriseren van de resultaten, het delen van kennis en het archeologisch onderzoek in beschermde sites. Deze bijsturingen komen tegemoet aan de bekommernissen van de belanghebbenden maar blijven ervoor zorgen dat de archeologische erfgoedzorg op een kwaliteitsvolle manier kan worden uitgevoerd.

Uit deze evaluatie blijkt dus dat het premiestelsel grondig herbekeken moet worden, dat er bepaalde bijsturingen nodig zijn aan het archeologieluik van de regelgeving en dat er enkele kleinere remediëringen aan de orde zijn. In sommige gevallen kan ook de uitvoering van de regelgeving zelf worden geoptimaliseerd. Deze eerste evaluatie-oefening reikt ons heel wat elementen aan om de regelgeving te verbeteren. Veelal is het nog te vroeg om de effecten op langere termijn te kunnen waarnemen. Verdere uitvoering en monitoring zullen uitwijzen of alle voorziene instrumenten hun effecten bereiken. Ook na deze evaluatie wordt de toepassing van de onroerenderfgoedregelgeving en de uitwerking van het onroerenderfgoedbeleid nauwgezet gemonitord en geëvalueerd. Zoals decretaal bepaald (cf. art. 5.6.1. van het Onroerenderfgoeddecreet) zal er jaarlijks een evaluatierapport worden opgemaakt over de effectiviteit van het archeologiehoofdstuk en ter informatie worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement.



BIJLAGEN

Bijlage 1: Meting indicatoren Onroerendergoeddecreet 2015 en 2016

Bijlage 1bis: Resultaten archeologisch vooronderzoek (EVREG 077) en resultaten archeologische opgravingen (EVREG 078)

Bijlage 1ter: De financiële implicaties van het archeologisch onderzoek (EVREG 080)

Bijlage 2: Rapport beleidsdoelstellingen van de onroerendergoedregelgeving

Bijlage 3: Input derden bij de evaluatie van de onroerendergoedregelgeving

