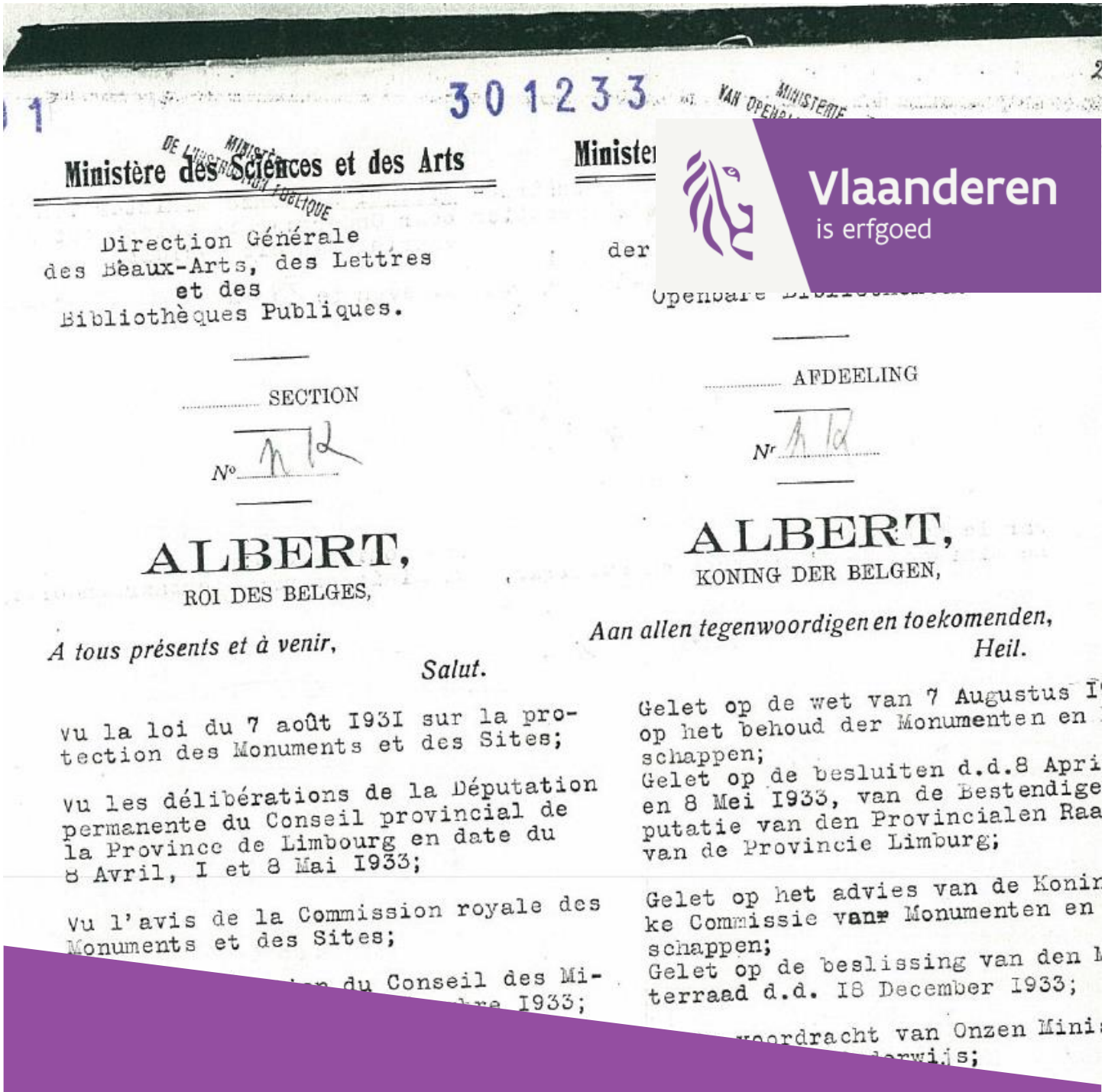

301233

Ministère des Sciences et des Arts

Direction Générale
des Beaux-Arts, des Lettres
et des
Bibliothèques Publiques.

SECTION

N° 12

ALBERT,
ROI DES BELGES,

A tous présents et à venir, *Salut.*

Vu la loi du 7 août 1931 sur la protection des Monuments et des Sites;

Vu les délibérations de la Députation permanente du Conseil provincial de la Province de Limbourg en date du 8 Avril, 1 et 8 Mai 1933;

Vu l'avis de la Commission royale des Monuments et des Sites;

du Conseil des Mi-
1933;

Ministe

der

AFDEELING

Nr 12

ALBERT,
KONING DER BELGEN,

Aan allen tegenwoordigen en toekomenden, *Heil.*

Gelet op de wet van 7 Augustus 1
op het behoud der Monumenten en
schappen;
Gelet op de besluiten d.d.8 Apri
en 8 Mei 1933, van de Bestendige
putatie van den Provincialen Raa
van de Provincie Limburg;

Gelet op het advies van de Konin
ke Commissie van Monumenten en
schappen;
Gelet op de beslissing van den
terraad d.d. 18 December 1933;

voordracht van Onzen Mini
s;

Vlaanderen
is erfgoed

Onderzoeksrapport

Doelmatigheidsanalyse fase 1: de geschiedenis van het beschermen 1931 - 2016

Agentschap
Onroerend
Erfgoed

COLOFON

Dit rapport maakt deel uit van de reeks Onderzoeksrapporten van het agentschap Onroerend Erfgoed.

65: Doelmatigheidsanalyse van het beschermingsinstrumentarium
fase 1: de geschiedenis van het beschermen 1931 - 2016

Een uitgave van agentschap Onroerend Erfgoed Wetenschappelijke instelling van de Vlaamse Overheid, Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed
Published by the Flanders Heritage Agency Scientific Institution of the Flemish Government,
Policy area Town and Country Planning, Housing Policy and Immovable Heritage

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER
Sonja Vanblaere

AUTEURS
Lynn De Clercq (red.), Katrien Cousserier, Serge Defresne, Veerle De Houwer, Katrijn Depuydt, Griet De Schepper, Quincy Oeyen, Steven Tricot, Hilde Verboven, An Verhelst

LEDEN KLANKBORDGROEP
Inge Appermont, Piet Geleyns, Jonas Van Looveren, Sara Vermeulen

OMSLAGILLUSTRATIE
Het eerste beschermingsbesluit, ondertekend door Koning Albert I van 30 december 1933

agentschap Onroerend Erfgoed
Koning Albert II-laan 19 bus 5
1210 Brussel
T +32 2 553 16 50
info@onroerenderfgoed.be
www.onroerenderfgoed.be

Dit werk is beschikbaar onder de Open Data Licentie Vlaanderen v. 1.2.
This work is licensed under the Free Open Data Licence Flanders v. 1.2

Dit werk is beschikbaar onder een Creative Commons Naamsvermelding 4.0 Internationaal-licentie. Bezoek http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/ om een kopie te zien van de licentie.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/.

ISSN 1371-4678

Agentschap
Onroerend
Erfgoed

DOELMATIGHEIDSANALYSE VAN HET BESCHERMINGSINSTRUMENTARIUM

fase 1: de geschiedenis van het beschermen 1931-2016

LYNN DE CLERCQ (RED.), KATRIEN COUSSERIER, SERGE DEFRESNE, VEERLE DE HOUWER, KATRIJN DEPUYDT, GRIET DE SCHEPPER, QUINCY OEYEN, STEVEN TRICOT, HILDE VERBOVEN, AN VERHELST

Vlaanderen
is erfgoed

INHOUD

1 INLEIDING 7

1.1 DOELSTELLINGEN 7
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN 8
1.3 METHODE EN BRONNEN 9
1.4 AFBAKENING 10
1.5 MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE 11

2 KLASSEREN DOOR DE KCM(L) (1835-1931) 13

2.1 DE KONINKLIJKE COMMISSIE VOOR MONUMENTEN 13

2.1.1 WAT VOORAF GAAT 13
2.1.2 DE OPRICHTING VAN DE KCM 13
2.1.3 ARCHEOLOGIE ALS BREED BEGRIP 14
2.1.4 EEN NETWERK VAN CORRESPONDENTEN 15
2.1.5 DE OPDRACHT TOT INVENTARISEREN 15
2.1.6 KLASSEREN IN DRIE KLASSEN 16
2.1.7 EERSTE POGINGEN TOT REGLEMENTERING VAN DE ARCHEOLOGISCH ERFGOEDZORG 17

2.2 DE KONINKLIJKE COMMISSIE VOOR MONUMENTEN EN LANDSCHAPPEN 18

2.2.1 AANDACHT VOOR LANDSCHAPPEN 18
2.2.2 VAN KCM NAAR KCML 18
2.2.3 DE ROL VAN DE KCML IN DE EERSTE WERELDOORLOG 20

3 RANGSCHIKKEN OP BASIS VAN DE WET OP HET BEHOUD VAN MONUMENTEN EN LANDSCHAPPEN (1931-1976/1996) 21

3.1 BELEIDSCONTEXT 21

3.1.1 HET EERSTE BESCHERMINGSINSTRUMENT 21
3.1.2 ERFGOEDBESCHERMING IN TIJDEN VAN CONFLICT 24
3.1.3 DE ERFGOEDZORG IN STROOMVERSNELLING 26

3.2 BEVOEGDE INSTANTIES 29

3.2.1 DE KONINKLIJKE COMMISSIE VOOR MONUMENTEN EN LANDSCHAPPEN (KCML) 29
3.2.2 DE RIJKSDIENST VOOR MONUMENTEN EN LANDSCHAPSZORG 30
3.2.3 DE NATIONALE DIENST VOOR OPGRAVINGEN (NDO) 30

3.3 ANALYSE VAN DE INSTRUMENTEN 31

3.3.1 BESCHERMINGSSTATUTEN 31
3.3.2 BESCHERMINGSPROCEDURE 33
3.3.3 RECHTSGEVOLGEN VAN EEN BESCHERMING 34
3.3.4 FINANCIËLE INSTRUMENTEN 35

3.4 WAARDERINGSPRAKTIJK 37

3.4.1 HET BESCHERMEN VAN MONUMENTEN EN LANDSCHAPPEN 37
3.4.2 SPORADISCH BESCHERMEN VAN ARCHEOLOGISCHE SITES 40

4 BESCHERMEN OP BASIS VAN HET MONUMENTENDECREET, ARCHEOLOGIEDECREET EN LANDSCHAPSCEDREET (1976/1993/1996-2015) 42

4.1 BELEIDSCONTEXT 42

4.1.1 FOCUS OP HET BOUWKUNDIG ERFGOED 42
4.1.2 EEN KWANTITATIEF BESCHERMINGSBELEID 44
4.1.3 DE INVLOED VAN DE CONVENTIES VAN DE RAAD VAN EUROPA 45

4.1.4 De weg naar een 'eenheidsdecreet' ... 49

4.2 BEVOEGDE INSTANTIES ... 51

4.2.1 De uitbouw van de administratie ... 51
4.2.2 Van NDO over IAP naar VIOE ... 53
4.2.3 De adviesraden ... 55
4.2.4 De partnerverenigingen ... 57

4.3 ANALYSE VAN DE INSTRUMENTEN ... 57

4.3.1 Beschermingsstatuten ... 57
4.3.2 Beschermingsprocedures ... 61
4.3.3 Rechtsgevolgen van een bescherming ... 64
4.3.4 Financiële instrumenten ... 68
4.3.5 Inventarissen, ankerplaatsen en erfgoedlandschappen ... 70

4.4 WAARDERINGSPRAKTIJK ... 72

4.4.1 Waarderen van monumenten, stads- en dorpsgezichten ... 72
4.4.2 Waarderen van landschappen ... 75
4.4.3 Waarderen van archeologische sites ... 76

5 BESCHERMEN OP BASIS VAN HET ONROERENDERFGOEDDECREET (2015-NU) ... 79

5.1 BELEIDSCONTEXT ... 79
5.2 BEVOEGDE INSTANTIES ... 81

5.2.1 Het agentschap Onroerend Erfgoed ... 81
5.2.2 Erkende onroerenderfgoedgemeenten ... 82
5.2.3 De Vlaamse Commissie voor Onroerend Erfgoed (VCOE) ... 82

5.3 ANALYSE VAN DE INSTRUMENTEN ... 83

5.3.1 Beschermingsstatuten ... 83
5.3.2 Beschermingsprocedure ... 84
5.3.3 Rechtsgevolgen van een bescherming ... 85
5.3.4 Financiële instrumenten ... 89
5.3.5 Inventarissen, erfgoedlandschappen en onroerenderfgoedrichtplannen ... 90

5.4 WAARDERINGSPRAKTIJK ... 92

5.4.1 Waarderen aan de hand van erfgoedwaarden ... 92
5.4.2 Verduidelijken van de methodologieën ... 92
5.4.3 Uitgebreide beschermingsdossiers ... 94

6 SYNTHESE ... 96

6.1 CONCLUSIES RELEVANT VOOR DE DOELMATIGHEIDSANALYSE VAN HET BESCHERMINGSINSTRUMENTARIUM ... 96

6.1.1 Continuïteit in het beschermingsbeleid ... 97
6.1.2 Evoluties in het waarderen ... 99

6.2 CONCLUSIES RELEVANT VOOR DE EVALUATIE VAN DE BESCHERMINGSBESLUITEN ... 103

6.2.1 Deelpakket 'gevels en bedaking' ... 103
6.2.2 Deelpakket 'bouwkundige gehelen' ... 103
6.2.3 Deelpakket 'archeologische sites' ... 104

6.3 CONCLUSIES RELEVANT VOOR DE EVALUATIE VAN DE REGELGEVING ... 105

7 BELEIDSAANBEVELINGEN ... 107

7.1 AANBEVELINGEN VOOR DE DOELMATIGHEIDSANALYSE VAN HET BESCHERMINGSINSTRUMENTARIUM ... 107

7.2 AANBEVELINGEN VOOR DE EVALUATIE VAN DE BESCHERMINGSBESLUITEN 108
AFKORTINGEN 110
BIBLIOGRAFIE..... 111
BIJLAGEN..... 115

1 INLEIDING

1.1 DOELSTELLINGEN

In Vlaanderen kunnen sinds 1931 monumenten en landschappen beschermd worden op basis van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen. Op 3 maart 1976 kwam er een afzonderlijk decreet tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten (Monumentendecreet). Vanaf 16 april 1996 volgde een nieuw decreet dat voorzag in de bescherming van landschappen (Landschapsdecreet). Tot dan werden landschappen nog beschermd op basis van de wet van 1931. Een specifieke regeling voor archeologische sites en artefacten is lang uitgebleven. Pas op 30 juni 1993 kwam er een decreet tot bescherming van het archeologisch patrimonium (Archeologiedecreet). Recent werden de verschillende decreten – het Monumentendecreet, Archeologiedecreet en Landschapsdecreet – geïntegreerd in het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en wordt het onroerend erfgoed beschermd op basis van de procedures uit dit decreet.

In het Vlaams Gewest dragen we al een geschiedenis mee van 85 jaar wettelijk beschermen van onroerend erfgoed. Door het erfgoed te beschermen, wil men dit fysiek behouden en overdragen aan de volgende generaties. Om hiervoor te zorgen, werden sinds het ontstaan van de wet van 1931 heel wat beschermingsbesluiten opgesteld en ondertekend, eerst door de koning en daarna door de opeenvolgende bevoegde ministers. Op basis van deze beschermingsbesluiten wordt het onroerend erfgoed in Vlaanderen opgevolgd en beheerd. De eerste beschermingsbesluiten werden door Koning Albert I ondertekend op 30 december 1933.[1] Op 31 december 2016 beschikten we in Vlaanderen over 11.173 beschermde monumenten, 1.555 stads- en dorpsgezichten, 676 cultuurhistorische landschappen en 27 archeologische sites.[2]

Doorheen deze 85 jaar is er uiteraard heel wat veranderd: de beleidscontext, de administratieve structuren, de regelgeving, het erfgoedbegrip en de waarderingspraktijk zijn grondig geëvolueerd. De manier waarop het onderzoek wordt gevoerd, de procedure die moet worden doorlopen en de gevolgen die aan een bescherming worden verbonden zijn niet dezelfde gebleven. Dit heeft uiteraard zijn weerslag op het beschermingsdossier en het beschermingsbesluit. Toch bleven ook de oudere beschermingsbesluiten hun rechtskracht behouden over de decennia heen. Het beschermd erfgoed is steeds in aantal blijven groeien. De mogelijkheid om beschermd erfgoed te 'deklasseren', en een bescherming zo ongedaan te maken, heeft wel altijd bestaan maar er is slechts sporadisch van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Dit betekent dat er nog altijd wordt gewerkt aan de hand van besluiten die in een andere context en met een andere achtergrond werden opgesteld. Uit de dagelijkse praktijk blijkt dat dit niet altijd eenvoudig is. We weten vandaag niet globaal welke effecten een bescherming heeft op het terrein aangezien er nog nooit een grondig onderzoek is gebeurd naar de effectiviteit van deze beschermingspraktijk.[3] De vraag om de bestaande beschermingsbesluiten eens onder de loep te nemen en om de doelmatigheid van de beschermingsinstrumenten te evalueren, klinkt steeds luider.

---

[1] Op 30 december 1933 ondertekende Koning Albert I drie beschermingsbesluiten. Door middel van het allereerste beschermingsbesluit werden zeven gebouwen beschermd als monument: de begijnhofkerk Sint-Agnes in Sint-Truiden, de begijnhofkerk Sint-Catherina in Tongeren, de kapel Onze-Lieve-Vrouw Troosteres der Bedrukten in Bree, de kapittelkerk Onze-Lieve-Vrouw Hemelvaart in Sint-Truiden, de kathedraal Sint-Quintinus in Hasselt, de oude delen van de parochierkerk Sint-Lambertus in Opglabbeek en de parochiekerk Sint-Laurentius in Bocholt. Cf. URI: https://id.erfgoed.net/besluiten/1.

[2] Cijfers op basis van beschermingsdatabank: https://inventaris.onroerenderfgoed.be/aanduidingsobjecten/zoeken.

[3] In 2007 werd er door de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid van het departement RWO al een summiere evaluatie van het beschermingsinstrumentarium gedaan. Dit gebeurde aan de hand van een beperkte steekproef waarbij per provincie zes beschermingen werden geselecteerd. Hierna werden verschillende medewerkers van het

In het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019 gaf de Vlaamse Regering de opdracht om de vroegere beschermingen te herevalueren vanuit het oogpunt van de erfgoedwaarde en om de doelmatigheid van het beschermingsinstrumentarium te onderzoeken.[4] Minister Geert Bourgeois, bevoegd voor onroerend erfgoed, nam deze opdracht ter harte in zijn Beleidsnota Onroerend Erfgoed 2014-2019: "*Na decennia van inventariseren en beschermen maak ik de balans op van het inventarisatie- en beschermingsbeleid. Voor het herevalueren en verfijnen van bestaande beschermingsbesluiten wordt een werkplan uitgewerkt, dat nauwgezet wordt opgevolgd. De doelmatigheidsanalyse van het instrumentarium moet niet alleen inzicht geven in de effectiviteit van de verschillende instrumenten die de Vlaamse overheid ter beschikking heeft voor het behoud van het onroerend erfgoed (bv. de vaststelling van de Inventaris van het Bouwkundig Erfgoed) maar vormt ook een afwegingskader voor de optimale inzet van het gekende instrumentarium (bv. beschermen tegenover het afbakenen van erfgoedlandschappen). Dit onderzoek geeft bijkomend inzicht in de wijze waarop het nieuw instrumentarium uit het Onroerenderfgoeddecreet optimaal kan worden ingezet (bv. onroerenderfgoedrichtplannen).*"[5]

Het spreekt voor zich dat een dergelijke analyse een heel omvattende opdracht is. Daarom werd er gekozen om deze opdracht op te splitsen in drie fasen:

- de eerste fase analyseert het algemeen kader voor het beschermingsbeleid;
- de tweede fase bestaat uit drie onderzoeken per thematisch deelpakket;
- de derde fase bundelt de resultaten van de voorgaande onderzoeken, formuleert conclusies en beleidsaanbevelingen voor het beschermingsbeleid.

Het voorliggende rapport geeft de resultaten weer van de eerste fase van de doelmatigheidsanalyse. Hierin wordt het algemeen kader geschetst van 85 jaar beschermen. Dit rapport bevat nog geen resultaten over de effectiviteit van de beschermingsinstrumenten of -besluiten maar vormt enerzijds de basis voor het verder onderzoek naar de doelmatigheid van het beschermingsbeleid en bijhorende instrumentarium en anderzijds voor de evaluatie van de beschermingsbesluiten in thematische deelpakketten. In deze regeerperiode worden er drie thematische deelpakketten onderzocht, namelijk 'gevels en bedaking', 'archeologische sites' en 'bouwkundige gehelen'. Het schetsen van 'de geschiedenis van het beschermen in het Vlaams Gewest' leidt tot een overzicht van de verschillende instrumenten en hoe ze werden toegepast. Een dergelijk overzicht is nodig om:

- enerzijds het onderzoek naar de doelmatigheid van het instrumentarium op te baseren. Deze eerste onderzoeksfase geeft namelijk aan welke doelstellingen werden vooropgesteld en hoe deze doelstellingen zijn geëvolueerd;
- anderzijds de individuele beschermingsbesluiten te analyseren bij het onderzoek van de verschillende deelpakketten. Er wordt meer in detail ingegaan op de verschillende mogelijke toepassingen van het beschermingsinstrument per type van erfgoed.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN

Het uitvoeren van een onderzoek naar de doelmatigheid van een bepaald beleidsinstrument, is een typische vorm van beleidsevaluatie, waarbij de effecten van dit beleid op een systematische manier

---

agentschap RO-Vlaanderen en medewerkers van de lokale besturen bevraagd over de doelstellingen van de geselecteerde beschermingen en of zij al dan niet werden behaald. Er kunnen echter kanttekeningen gemaakt worden bij de representativiteit van deze steekproef aangezien bij benadering slechts 0,3 % van het totale aantal beschermingen werd geselecteerd om te worden geëvalueerd.

[4] 'Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019. Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan', 23 juli 2014, hoofdstuk XXI. Onroerend erfgoed, 145.

[5] 'Beleidsnota Onroerend Erfgoed 2014-2019', ingediend door de heer Geert Bourgeois, *Vl. Parl.*, 146 (2014-2015), 24 oktober 2014, 27.

worden onderzocht. Om te kunnen antwoorden op de vraag of de effecten bereikt worden, is het noodzakelijk om te vertrekken vanuit de officiële doelstellingen, met andere woorden de gewenste of de beoogde effecten bij het ontwerpen van het betreffende instrument. Wat bijzonder is aan het beschermingsinstrument, is dat het al 85 jaar wordt toegepast in min of meer dezelfde vorm. Bovendien is het ook zo dat beschermingsbesluiten slechts zelden in vraag worden gesteld en dat het aantal beschermingen steeds aangroeit. Het beleid voor het onroerend erfgoed wordt mede gebaseerd op beslissingen die jaren geleden, in een andere tijdsgeest en andere context, werden genomen. Langs de ene kant is dit logisch omdat een bescherming veronderstelt dat het erfgoed behouden blijft voor de volgende generaties; langs de andere kant kunnen we ons de vraag stellen of we nu dezelfde keuzes zouden maken als we de oefening helemaal opnieuw zouden doen.

De eerste fase van de doelmatigheidsanalyse van het beschermingsinstrumentarium heeft voornamelijk tot doel om het onderzoek naar de effectiviteit mogelijk te maken en te faciliteren. Dit onderzoek is vertrokken vanuit de hamvraag welke informatie nodig is om een beschermingsbesluit in een correcte historische en juridische context te kunnen plaatsen.

Door de 'geschiedenis van het beschermen' te schetsen, willen we een antwoord bieden op volgende vragen:

- Welke doelstellingen werden vooropgesteld bij het ontwerpen van het beschermingsinstrumentarium of bij de wijziging ervan?
- Op welke manier heeft men getracht deze doelstellingen te bereiken?
- Binnen welke context kwamen de beschermingsinstrumenten tot stand? Hoe werden deze instrumenten gewijzigd en waarom?
- Welke rechtsgevolgen en financiële mogelijkheden werden hieraan gekoppeld?
- Hoe verhouden deze instrumenten zich tot andere instrumenten die behoud van onroerend erfgoed vooropstellen?
- Wie was verantwoordelijk voor de uitvoering en wie werd er betrokken?
- Welke regelgeving was van toepassing en hoe is die geëvolueerd?
- Hoe werden prioriteiten gesteld bij de uitvoering van het beleid? Waar was er aandacht voor?

De nadruk in dit overzicht ligt uiteraard op het 'klassieke' beschermingsinstrumentarium, dit wil zeggen het beschermen van een monument, landschap, stads- of dorpsgezicht of archeologische site door het treffen van een beschermingsbesluit door de overheid en het koppelen van welbepaalde rechtsgevolgen hieraan. In dit rapport wordt echter ook ingegaan op andere instrumenten die tot doel hadden het onroerend erfgoed te vrijwaren, zoals het opmaken en vaststellen van inventarissen en het aanduiden van erfgoedlandschappen. Om de doelmatigheid van een bepaald instrument te kunnen onderzoeken, is het immers belangrijk om na te gaan hoe dit instrument zich verhoud tot andere instrumenten met een gelijke of gelijkaardige doelstelling.

1.3 METHODE EN BRONNEN

Het antwoord op de bovenstaande vragen kan variëren naargelang het tijdsperspectief. Daarom is ervoor gekozen in dit rapport vier verschillende evoluties te schetsen:

- de evolutie van het beschermingsbeleid, zowel internationaal, nationaal als regionaal;
- de evolutie van de instanties bevoegd voor het onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest;
- de evolutie van het regelgevend kader, met aandacht voor de rechtsgevolgen en de financiële tegemoetkomingen;
- de waarderingspraktijk.

Binnen het tijdsbestek van dit project werd het literatuur- en bronnenonderzoek op voorhand duidelijk afgebakend. In deze fase van het onderzoeksproject kozen we ervoor om geen concrete casussen te

bekijken. Om de praktijk van het waarderen in het verleden beter te leren kennen, is dit wel nodig. In de tweede fase van het onderzoek komen er gevalstudies aan bod.

In de eerste plaats baseert dit onderzoek zich op bestaande literatuur.[6] Daarnaast werden ook relevante documenten onderzocht uit het archief van het agentschap Onroerend Erfgoed, voor zover zij bekend waren. Beleidsnota's, jaarverslagen en eigen publicaties werden gescreend. De Memories van Toelichting van de toepasselijke wetten en decreten en de parlementaire besprekingen werden opgespoord en geanalyseerd. Bijkomend werd er een overzicht opgesteld van alle relevante internationale en Europese conventies en de mogelijke impact die zij hebben gehad.

De juridische instrumenten werden op systematische wijze geanalyseerd. Dit gebeurde voor de verschillende definities en voor de verschillende beschermingsprocedures als monument, stads- en dorpsgezicht, (cultuurhistorisch) landschap en archeologische site. Daarnaast werd een overzicht opgemaakt van de rechtsgevolgen van een bescherming per statuut doorheen de tijd.

Het doel van dit project is geen allesomvattende studie van het Vlaamse beschermingsbeleid, maar is het aanduiden van de verschillende evoluties en breuklijnen die potentieel een invloed hebben gehad op het beschermingsinstrumentarium, het beschermingsbeleid en de beschermingspraktijk. Daarom is elk hoofdstuk opgedeeld in vier evoluties: beleidscontext, bevoegde instanties, regelgevend kader en waarderingspraktijk. Deze evoluties werden op een tijdlijn uitgezet want ze zijn natuurlijk niet los te zien van elkaar en beïnvloeden elkaar. Door de evoluties visueel naast elkaar te plaatsen, kunnen bepaalde kernteringen en mijlpalen beter worden onderscheiden. Als conclusie wordt aangegeven welke de belangrijkste evoluties en mijlpalen zijn doorheen het beschermingsbeleid in Vlaanderen. We geven ook specifieke conclusies mee die van belang zijn voor het onderzoek van de thematische deelpakketten. Op basis van deze conclusies komen we enerzijds tot aanbevelingen voor het verder onderzoek naar de doelmatigheid van het beschermingsinstrumentarium- en beleid en anderzijds tot conclusies voor het evalueren van de beschermingsbesluiten in thematische deelpakketten.

1.4 AFBAKENING

Het algemeen kader voor het beschermingsbeleid gaat voornamelijk in op de periode tussen 7 augustus 1931, namelijk de datum waarop de wet op het behoud van monumenten en landschappen werd bekrachtigd, en 31 december 2016, twee jaar na het inwerkingtreden van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013. Het schetsen van het algemeen kader heeft immers tot doel om toe te laten de effectiviteit van het 'beschermen' verder te onderzoeken. De wet van 1931 was het eerste juridische instrument om te beschermen, hoewel de eerste beschermingsbesluiten pas eind 1933 werden genomen. De wet van 1931 kende een hele aanloop en kan niet los gezien worden van voorgaande evoluties. Daarom wordt de periode 1835, het jaar van oprichting van de Koninklijke Commissie voor Monumenten (KCM), tot 1931 ook bondig geschetst.

We onderscheiden daarna drie grote periodes. Een eerste periode loopt van 1931 tot 1976. Het jaar 1976 vormt een breuklijn omdat dan het Monumentendecreet in werking is getreden. Een afzonderlijk

---

[6] De belangrijkste bronnen hierbij zijn:

- DEMEY A. EN GOEDLEVEN E. (1983), *Vijftig jaar beschermingen in Vlaanderen*, Brussel.
- DRAYE A. (1993), *Monumenten en landschappen in België: juridische aspecten*, Antwerpen.
- STAS J. (1968-1969), *Overheidszorg voor Monumenten en Landschappen*, Brussel.
- STYNEN H. (1998), *De onvoltooid verleden tijd, een geschiedenis van de monumenten- en landschapszorg in België 1835-1940*, Brussel.
- VAN LOOVEREN J. (2014), *IJdele hoop? Een politiek-institutionele geschiedenis van de archeologische monumentenzorg in België (1830-1991/3)*, Antwerpen.

juridisch instrument voor de bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten werd in het leven geroepen. Voor landschappen bleef de wet van 1931 gelden en voor archeologisch erfgoed bestond er nog geen afzonderlijk instrument. In de tweede periode van 1976 tot 2015 komt de onroerenderfgoedzorg op kruissnelheid en verbreed de blik van de erfgoedzorger. Aanvankelijk lag de nadruk op het beschermen van monumenten en stads- en dorpsgezichten. Vanaf de jaren negentig komt er echter ook aandacht voor de archeologische erfgoedzorg en de landschapszorg. Langzaamaan evolueren we naar een meer uniforme benadering, waarbij in 2013 het Onroerenderfgoeddecreet tot stand komt. Dit decreet treedt echter pas in werking op 1 januari 2015. Vandaar dat de laatste te bespreken periode ingaat vanaf 2015 en loopt tot eind 2016. Het Onroerenderfgoeddecreet werd dan twee jaar toegepast. We kunnen dus al voorzichtige conclusies trekken over de beschermingspraktijk op basis van deze ervaringen.

In deze studie ligt de nadruk op de beschermingsinstrumenten, de rechtsgevolgen ervan en de subsidiemogelijkheden die hieraan verbonden zijn. De handhavingsinstrumenten vallen buiten het bestek van deze studie, terwijl handhaving uiteraard het sluitstuk vormt van het beschermingsbeleid. Hoewel het meer dan 80 jaar geleden is dat de wetgever voor het eerst regulerend optrad met betrekking tot het onroerend erfgoed, is handhaving als proces binnen dit beleidsveld een relatief recent gegeven. Decennialang werd niet of slechts sporadisch gehandhaafd. Een trendbreuk kwam er eerst nadat de Erfgoedinspectie in 2006 werd geïntegreerd binnen het Agentschap Inspectie RWO van de Vlaamse overheid. Vanaf dan werd meer en meer ingezet op handhaving en worden er vaker processen-verbaal en herstelvorderingen opgesteld.[7] Op 1 januari 2015 trad het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 in werking. Op het vlak van handhaving betekende dit decreet en zijn uitvoeringsbesluit een belangrijke stap voorwaarts en kan er veel effectiever en efficiënter op handhaving worden ingezet. Omdat dit een zeer recent fenomeen is, komen de handhavingsinstrumenten maar in de rand van dit onderzoek ter sprake en worden ze niet uitgebreid geanalyseerd.

In dit onderzoekrapport worden geen cijfermatige analyses weergegeven over de evolutie van de beschermingsbeleid. Deze gegevens zijn vervat in de Erfgoedbalans in opmaak, die ook in het voorjaar van 2017 wordt opgeleverd door het agentschap Onroerend Erfgoed.[8] De erfgoedbalans is een beleidsinstrument dat een *status quaestionis* van het onroerend erfgoed in Vlaanderen geeft. De erfgoedbalans is een op cijfers gebaseerd rapport over aspecten als geïnventariseerd en beschermd erfgoed, de staat en het beheer daarvan, de interactie met andere domeinen en de rol van diverse actoren.

1.5 MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

De eerste fase van het onderzoek is dus essentieel voor de volgende stappen in de doelmatigheidsanalyse van het beschermingsinstrumentarium. De resultaten van de eerste fase geven daarom ook aan welke weg dient te worden bewandeld om de effectiviteit van het Vlaamse beschermingsinstrumentarium verder te onderzoeken.

Daarnaast vormen de resultaten van dit onderzoek een leidraad om individuele beschermingsbesluiten te kaderen en analyseren. Dit komt van pas bij de evaluatie van de beschermingsbesluiten in thematische deelpakketten, waarbij de pakketten ‘gevels en bedaking’, ‘archeologische sites’ en ‘bouwkundige gehelen’ al zeker op het programma staan.

---

[7] *Handhavingsprogramma Onroerend Erfgoed*, Vl. Reg. DOC.1243/2, 27 november 2015, 4.
[8] S.N., *Erfgoedbalans*, Brussel, agentschap Onroerend Erfgoed, in opmaak.

Bovendien zal deze studie ons ook helpen om het onroerenderfgoedbeleid en de bijhorende instrumenten beter te onderbouwen door historische analyse van het beleid en het instrumentarium. Dit rapport reikt daarom ook elementen aan voor de evaluatie van de regelgeving voor onroerend erfgoed, gepland in 2017.

2 KLASSEREN DOOR DE KCM(L) (1835-1931)

Zoals in de inleiding aangegeven, focust dit rapport op de periode 1931 tot eind 2016, omdat de eerste wet tot behoud van monumenten en landschappen dateert uit 1931 en het pas op basis van deze wet mogelijk werd om erfgoed volgens een juridische procedure te beschermen en hier rechtsgevolgen aan te verbinden. Deze wet ontstond uiteraard niet in een vacuüm. Er waren al initiatieven tot behoud van het erfgoed genomen vooraleer er een wetgeving tot stand kwam. We blikken terug tot ongeveer 1835 omdat op 7 januari 1835 de Koninklijke Commissie voor Monumenten (KCM) werd opgericht. Deze gebeurtenis wordt traditioneel beschouwd als de start van de georganiseerde erfgoedzorg in ons land maar ook hier gingen al bepaalde initiatieven aan vooraf. In 1912 werd de KCM ook bevoegd voor landschappen en vanaf dan was er sprake van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen (KCML). In zekere mate werd de archeologische waarde ook meegenomen in de overwegingen van de commissie maar er werd hiervoor geen afzonderlijke afdeling opgericht. De institutionalisering van de archeologische erfgoedzorg bleef uit.

2.1 DE KONINKLIJKE COMMISSIE VOOR MONUMENTEN

2.1.1 Wat vooraf gaat

Nog voor er sprake was van België vormde het Koninklijk Besluit van 16 augustus 1824, uitgevaardigd door koning Willem I in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, een eerste wetgevende aanzet voor het behoud van monumenten.[9] Na de onafhankelijkheid van België was de jonge natie op zoek naar een eigen identiteit. In 1834, een jaar voor de oprichting van de KCM, richtte de minister van Binnenlandse Zaken al een omzendbrief aan de provinciegouverneurs met de vraag om een lijst op te stellen van gebouwen of monumenten "*qui méritent de fixer l'attention du gouvernement par leur antiquité, par les souvenirs qu'ils rapellent ou par leur importance sous le rapport de l'art*".[10] Deze inventarisatieopdracht had onder meer als doel de nieuwe staat te legitimeren. De respons op de omzendbrief was echter laag. Een trend werd wel ingezet en inventarisatie bleef door de jaren heen een belangrijke methodiek om het erfgoed in kaart te brengen en te vermijden dat het zomaar zou verdwijnen.

2.1.2 De oprichting van de KCM

Op 7 januari 1835 werd door een Koninklijk Besluit een "*commission pour la conservation des monuments du pays*" (letterlijk: commissie voor de bewaring van 's lands monumenten) opgericht, "*considerant (…) qu'il importe d'assurer la conservation des monuments du pays remarquables par leur antiquité, par les souvenirs qu'ils rappellent ou par leur importance sous le rapport de l'art*" waarbij een voorafgaande toelating moest worden bekomen voor het bouwen of verbouwen van kerken.[11] De oprichting moet gezien worden in de context van de confiscaties, verkopen en afbraken die waren doorgegaan gedurende de periode van het Franse Regime. De KCM kreeg als taak de minister van Binnenlandse Zaken op zijn verzoek te adviseren over nieuwbouw of verbouwing van gebouwen bestemd voor de eredienst en van andere openbare gebouwen. Verder kon de minister aan de commissie advies vragen over herstellingen aan monumenten die, omwille van hun ouderdom of

---

[9] OSTYN D. (1977), 'De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, een historische schets', in: *Bouwkundig erfgoed in Vlaanderen*, 30, 2-3.
[10] S.N., *Onderzoeksbalans Onroerend Erfgoed*, https://onderzoeksbalans.onroerenderfgoed.be/onderzoeksbalans/bouwkundig/inventarisatie/historiek (geraadpleegd op 29 september 2016).
[11] STYNEN H. (1998), *op. cit.*, 31.

kunstbelang of door de herinneringen die zij oproepen, bewaard dienden te worden.[12] Deze ruime formulering werd aangevuld met een verwijzing naar artikel 2 van *het* Koninklijk Besluit van 16 augustus 1824. Dit artikel bepaalde: "*l'on ne pourra élever ou bâtir de nouvelles églises ou de nouveaux édifices destinés à l'exercice du culte public, reconstruire ceux qui existent, ou en changer l'ordonnance, sans avoir obtenu préalablement notre consentement. Les administrations des églises devront simplement se borner aux réparations d'entretien nécessaires à la conservation des bâtiments*." Het accent van de commissie lag dus op het gebouwde en nog te bouwen patrimonium. De samenstelling van de commissie wijst in die richting. Naast twee vertegenwoordigers van de adel was er slechts één persoon die niet rechtstreeks met het bouwvak te maken had. De overige zes van de negen stichtende leden waren architect of ingenieur.[13] Wat verder ook opmerkelijk is, is dat er enkel naar openbare gebouwen met een gemeenschapsfunctie werd verwezen. Dit impliceerde dus dat er in dit opzicht niet aan particuliere eigendommen werd geraakt. Als we naar de tijdscontext, met een progressief-liberale grondwet, kijken is dit echter allerminst verbazingwekkend. H. Stynen stelt samenvattend dat de KCM in de periode tot 1860 weliswaar reëel werd ingeschakeld en erkend, maar ze maakte vooral gebruik van haar morele gezag omdat het nodige juridische kader en de financiële middelen ontbraken om tot een effectieve en alomvattende aanpak te komen. D. Ostyn geeft wel aan dat de KCM toch een sensibilisering teweegbracht, aangezien men ook in andere wetten aandacht begon te besteden aan het bouwkundig erfgoed. Hierbij haalde hij de wet op de gemeenten van 30 maart 1836 aan als voorbeeld. Deze bepaalde "*dat besluiten der gemeenteraden, voor doel hebbende ouderwetse gebouwen af te breken of te herstellen – wanneer zulke herstellingen van aard zouden zijn hunnen bouwtrant te wijzigen – aan het advies van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad en aan de goedkeuring der Konings moeten onderworpen worden*".[14]

2.1.3 Archeologie als breed begrip

Zoals de naam het zegt, richtte de KCM zich op de monumentenzorg. In de eerste helft van de negentiende eeuw was er nog geen sprake van landschapszorg. Archeologie was in de negentiende eeuw een zeer breed, en dus soms ook vaag, concept waaronder bijvoorbeeld ook monumenten en kunstobjecten werden verstaan.[15] De archeologische wetenschap richtte zich op de materiële cultuur en op materiële getuigen van het verleden.[16] Het onderscheid tussen monumentenzorg en de zorg voor het archeologisch erfgoed was dus niet zo scherp. Ook vandaag is dit onderscheid soms moeilijk te maken, hoewel de huidige regelgeving bij de definiëring wel een onderscheid maakt tussen monumenten en archeologische sites, ensembles en artefacten. Tot in de twintigste eeuw is archeologisch onderzoek dus sterk objectgericht, met als doel het uitbouwen van collecties van de nationale musea. Het waren in aanvang vooral verenigingen en individuen die zich met archeologie bezighielden maar vanaf het midden van de negentiende eeuw groeide archeologie uit tot een zelfstandige wetenschappelijke discipline.[17] De eerste inmenging van de Belgische overheid, door middel van subsidiëring, in het archeologisch onderzoek is te situeren in 1835 met een opgraving te Sommerain.[18] Lange tijd kwam er echter geen institutionalisering van de archeologische erfgoedzorg in België. Een liberale wetgeving zorgde ervoor dat er veel belang werd gehecht aan de eigendomsrechten, zoals tot uiting komt in het Burgerlijk Wetboek. Door een Koninklijk Besluit van 25 januari 1841 werd het deponeren van vondsten van historisch belang in een 'Brussels Museum'

---

[12] *Ibid*., 13.
[13] *Ibid*., 31-32.
[14] *Ibid*., 8; OSTYN D. (1977), *op. cit*., 5-9; VAN LOOVEREN J. (2014), *op. cit*., 53-56.
[15] VAN LOOVEREN J. (2014), *op. cit*., 46-48.
[16] STYNEN H. (1998), *op. cit*., 80.
[17] VAN LOOVEREN J. (2014), *op. cit*., 66.
[18] *Ibid*., p. 112.

evenwel verplicht.[19] De Nationale Bibliotheek en het *Musée Royal d'Antiquités* hielden deze vondsten in bewaring, stelden ze ter beschikking voor onderzoek en stelden ze tentoon.[20] Op 5 november 1842 wordt de "*Commission des Antiquités Nationale*" opgericht binnen de "*Académie Royales des Sciences et Belles-Lettres de Bruxelles*". Deze oudheidkundige commissie wordt dan het centraal orgaan waar men de vele losse vondsten van archeologische voorwerpen kon rapporteren, zodat ze bestudeerd konden worden. De voornaamste taak van de commissie bestond erin om archeologische statistieken op te maken en een archeologische kaart van België te tekenen.[21] Vier jaar na oprichting van deze commissie, in 1846, werd gestart met het opmaken van een inventaris maar dit werk werd nooit voltooid. Het was wel de eerste poging tot systematisch inventariseren van archeologische sites in België.[22]

2.1.4 Een netwerk van correspondenten

Het Koninklijk Besluit van 31 mei 1860 tot benoeming van briefwisselende leden in elke provincie, was een kort, maar belangrijk besluit dat de marges van optreden voor monumentenzorg in het algemeen en van de KCM in het bijzonder, de volgende decennia een aanzienlijke uitbreiding gaf. Dankzij dit besluit kreeg de KCM een netwerk van correspondenten ter beschikking: zij konden prospectie verrichten en tevens de adviezen van de centrale commissie in Brussel voorbereiden, opvolgen en controleren. Het bleef nog steeds adviserend werk, maar er was ook een bepaling in dit besluit opgenomen die een belangrijke verschuiving teweeg bracht, met name dat de briefwisselende leden het initiatiefrecht kregen om zelf de aandacht van de regering te vestigen op bepaalde problemen en om maatregelen voor te stellen voor de conservatie van de monumenten en kunstvoorwerpen.[23]

De briefwisselende leden dienden over gedegen kennis te beschikken van kunst en architectuur of ze moesten gespecialiseerd zijn in de 'nationale archeologie'. Archeologie, in de brede betekenis, wordt hiermee een gedeelde verantwoordelijkheid van de KCM en de ''*Académie Royales des Sciences et Belles-Lettres de Bruxelles*". De KCM blijft vooral een bastion van architecten en het streven naar het behoud van het archeologisch erfgoed blijft hierdoor op de achtergrond. Er gaat vooral aandacht naar het behoud van tumuli, die zichtbare archeologische relicten waren. Slechts wanneer privépersonen en lokale autoriteiten het lieten afweten of niet in staat waren iets te doen, was de nationale overheid bereid om financiële ondersteuning te bieden. Zo werden verschillende tumuli en mottes bewaard door aankoop door de staat.[24]

2.1.5 De opdracht tot inventariseren

Bij Koninklijk Besluit van 23 februari 1861 krijgt de KCM het inventariseren van kunst- en oudheidkundige voorwerpen, toebehorend aan nationale instellingen, expliciet als taak toegewezen.[25] Deze opdracht werd door de commissie al snel ruimer geïnterpreteerd en vaak los gezien van de wettelijke omschrijving. In het jaar 1861 is er sprake van een inventaris van "*les principaux monuments d'architecture"* en andere voorstellen met verschillende omvang en diepgang.[26] Dit alles blijft bij voorstellen, zo ook het uiterst gedetailleerde "*Règlement pour la redaction des inventaires définitifs*

---

[19] 'Arrêté royal du 25 janvier 1841 qui transfère le dépôt de géologie et de minéralogie à l'école spéciale des mines à Liège', in: *Bulletin officiel des lois et arrêtés royaux de la Belgique*, Brussel, 1841, 480.
[20] VAN LOOVEREN (2014), *op. cit.*, 60-61.
[21] *Ibid.,* 59-60.
[22] *Ibid.*, 67.
[23] STYNEN H. (1998), *op. cit.*, 299.
[24] VAN LOOVEREN J. (2014), *op. cit.*, 95.
[25] *Ibid.*, 71; S.N., *Onderzoeksbalans Onroerend Erfgoed*, https://onderzoeksbalans.onroerenderfgoed.be/onderzoeksbalans/bouwkundig/inventarisatie/historiek (geraadpleegd op 29 september 2016).
[26] STYNEN H. (1998), *op. cit.*, 126.

des monuments et des sites", dat in 1923 in het Bulletin van de commissie wordt gepubliceerd en als model zou kunnen doorgaan voor de latere inventarissen bouwkundig erfgoed.[27] Over de globale resultaten van de inventarisatieopdracht schrijft Suzanne Van Aerschot, die de inventarisatie door de Vlaamse overheid jarenlang coördineerde, het volgende: "*In de loop van de volgende 100 jaar bleef het uitvoeren van dit K.B. beperkt tot een aantal publicaties die fasegewijs en over de provincies verspreid tot stand kwamen, telkens op eigen en onvoltooide wijze.*".[28] Er werden dus verschillende inventarissen opgesteld maar zij werden niet afgewerkt.

In dezelfde periode vond een verbreding plaats van het type gebouwen dat werd geïnventariseerd. De focus lag niet enkel meer op publieke gebouwen maar ook private gebouwen werden meegenomen. Per omzendbrief van 31 december 1864 had minister Vanden Peerenboom bijvoorbeeld al speciale aandacht gevraagd voor gildehuizen, ambachtshuizen en andere burgerlijke gebouwen die op dat ogenblik volop in privébezit waren gekomen.[29]

2.1.6 Klasseren in drie klassen

Lang voordat het begrip 'klasseren' een wettelijke basis kreeg, hield de KCML zich bezig met het 'klasseren' van wat we nu erfgoed noemen. Aan een klassering waren echter geen rechtsgevolgen verbonden. Het oplijsten had dus voornamelijk een sensibiliserende functie. De regel was dat zij zich daarbij lieten leiden door artistieke, historische, archeologische en esthetische overwegingen.[30] Al in 1845 en 1861 stelde de commissie op vraag van de bevoegde minister een lijst van de belangrijkste kerkgebouwen op, in functie van subsidiëring.[31] Tot 1872 werden hier alleen topmonumenten in opgenomen, die in aanmerking kwamen voor extra subsidie, boven op de gangbare subsidie. Deze manier van werken stuitte echter op haar limieten, naarmate er meer gebouwen aan de lijst werden toegevoegd.[32] In 1872 vroeg de stad Luik aan de KCM om enkele kerken in de stad te onderzoeken.[33] Door deze studie voelde de commissie aan dat het onvoldoende was om alleen topmonumenten te onderscheiden en kwam ze op het idee om ook monumenten van tweede en derde klasse aan te duiden, die nog boven "*les églises ordinaires*" stonden. Zo ontstond het idee van klasseren in drie klassen, om de staatssteun billijk te kunnen verdelen. Het systeem van klasseren in drie klassen komt volop in voege wanneer in 1889 een speciaal krediet van 100.000 frank wordt ingeschreven op het budget van het "*Département de l'intérieur et de l'instruction publique*", ten behoeve van de restauratie van de als monumentaal erkende kerken.[34] De lijst van tot dan toe geklasseerde kerken wordt in 1892 gepubliceerd in het Bulletin van de commissie.[35] Uit de bijgaande tekst blijkt dat de kerken zowel vanuit artistiek als vanuit archeologisch oogpunt werden gewaardeerd en geselecteerd.[36] Het klasseren van slechts een deel van het gebouw behoorde tot de mogelijkheden, evenals het in twee verschillende klassen onderbrengen van verschillende delen: zo behoort de toren van de Onze Lieve Vrouw-kerk in Brugge tot de eerste klasse, terwijl de rest van de kerk van tweede klasse is. De crypte van de Sint-Hermeskerk in Ronse verdiende de eerste klasse, terwijl het kerkgebouw zelf een derde klasse kreeg toebedeeld. Dit kon ook voorkomen bij gebouwen die in één bouwperiode waren

---

[27] S.N. (1923), 'Règlement pour la redaction des inventaires définitifs des monuments et des sites' in: *Bulletin des Commissions Royales d'Art et d'Archéologie,* 62, 364-371.
[28] S.N., *Inventaris van het cultuurbezit in België Architectuur 1971-2005. Plaatsnamenregister, Bouwen door de eeuwen heen in Vlaanderen*, Brussel, 2007.
[29] STYNEN H. (1998), *op. cit*., 189-191.
[30] QUILLOT M. (1934), *La protection des monuments historiques et des sites en Belgique*, Lille, 44.
[31] STYNEN H. (1998), *op. cit*., 172.
[32] *Idem.*
[33] *Idem*.
[34] QUILLIOT M. (1934), *op. cit.*, 43.
[35] Bijkomende lijsten werden gepubliceerd in de Bulletins van 1894, 1897 en 1901.
[36] S.N. (1892), 'Classement des églises monumentales', in: *Bulletin des Commissions Royales d'Art et d'Archéologie*, 31, 178-185.

opgetrokken.[37] Volgens H. Stynen gaf dit systeem regelmatig aanleiding tot vragen naar klassenverhoging, vooral wanneer er nood was aan restauratie.

Over de klasseringsprocedure en de achterliggende principes licht het Bulletin van de KCML van 1914 een tipje van de sluier op.[38] Zo zou het zelden de KCML zelf geweest zijn die een voorstel tot klassering indiende. Aanvragen kwamen van burgemeesters, gouverneurs, kerkfabrieken en zelfs van particulieren. De leden van de provinciale commissies onderzochten de aanvraag, gingen ter plaatse en bezorgden aan de centrale commissie een verslag, voorzien van goede foto's, over de artistieke, archeologische en historische waarde van het gebouw of "*le cachet pittoresque et caractéristique dans l'histoire naturelle, sociale ou politique du site*". De beslissing van de commissie aangaande de klassering en de klasse waarin het gebouw of de site werd ondergebracht, werd meegedeeld aan de bevoegde ministers. Deze zouden nooit een klassement in twijfel hebben getrokken, aangepast of vernietigd. Op het gebied van klasseringen leek het advies van de commissie dus wet. Aangezien de leden van de commissie vaak zelf nog professioneel actief waren in het onderwijs of als architect of kunstenaar, werd besloten om geen gebouwen jonger dan een eeuw te klasseren. Dit was de tijd die nodig werd geacht om objectief te kunnen terugblikken. Ook werd rekening gehouden met verschillende bouwfasen en oude of recente restauraties, die aanleiding konden geven tot klasseverschillen of uitsluiten van klassering van bepaalde delen. Na beraadslaging werd de klasse toegekend. De derde klasse werd toegekend aan een gebouw met grote waarde ("*haute valeur"*), als er geen duidelijke reden was om het in een hogere klasse onder te brengen. De eerste klasse was voor gebouwen van de allerhoogste waarde ("p*lus haute valeur*"), de tweede klasse voor gebouwen van zeer hoge waarde ("*très haute valeur*"). H. Stynen schrijft hierover dat de criteria van de commissie moeilijk te achterhalen zijn en dat er blijkbaar *ad hoc* geoordeeld wordt.[39]

De KCML vult haar taken maximaal in. De commissie is heel actief in het interveniëren bij de verschillende ministeries en besturen.[40] Ministers en gouverneurs worden aangeschreven om acties te ondernemen. Daarin vraagt de Commissie geregeld om bepaalde ingrepen niet te doen, om milderende maatregelen te nemen of om ongelukkige ingrepen ongedaan te maken. Bovendien doet ze dat ook voor monumenten, en later ook voor landschappen, die niet eens geklasseerd zijn en die eigenlijk geen officieel statuut hebben. Interessant is daarenboven dat het Bulletin van 1914 ook al melding maakt van inspanningen om tot concrete wetgeving te komen: een voorstel tot monumentenwet uit 1887 en een wetsvoorstel voor monumenten en landschappen uit 1909 bleven dode letter. Vooral het klasseren van private gebouwen wordt als een heikel punt aangehaald, echter zonder veel commentaar.[41]

2.1.7 Eerste pogingen tot reglementering van de archeologisch erfgoedzorg

Sinds 1886 werden er vanuit het verenigingsleven voorstellen gelanceerd om te komen tot een reglementering van archeologische opgravingen en de bescherming van archeologische vondsten. Deze voorstellen zorgden echter voor grote conflicten en werden door de verhitte discussies zelfs niet behandeld in het parlement.[42] De grote bekommernis hierbij was de vraag in welke mate de nationale overheid zich mocht inmengen in het archeologisch onderzoek en of (verregaande) beperkingen op het eigendomsrecht in deze wel te verantwoorden waren.

---

[37] STYNEN H. (1998), *op. cit*., 172-173.
[38] LAGASSE DE LOCHT (1914), 'Classement des édifices religieux, des édifices publics, des édifices civils privés et des sites en Belgiques', in: *Bulletin des Commissions Royales d'Art et* d'Archéologie, 53, 306 -323.
[39] STYNEN H. (1998), *op. cit*., p. 173.
[40] Dit blijkt uit de processen-verbaal die zijn opgenomen in elk nummer van het *Bulletin des Commissions Royales d'Art et d'Archéologie.*
[41] LAGASSE DE LOCHT (1914), *op. cit*., 306 -323.
[42] *Ibid.*, 216.

Op 24 december 1903 werd de Rijksdienst voor Opgravingen opgericht, onder de vleugels van de afdeling Oud-België van de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis (KMKG). Het onderzoek van deze instelling richtte zich vooral op de zoektocht naar voorwerpen voor de uitbreiding van de museale collectie. De oprichting was een eerste stap naar een meer professioneel gerichte archeologie.[43] Deze opgravingsdienst kreeg de volgende opdrachten: het houden van toezicht bij opgravingen en het conserveren, onderzoeken en tentoonstellen van de vondsten.[44] Tevens probeerde de dienst de vernieling van artefacten te verhinderen.[45]

2.2 DE KONINKLIJKE COMMISSIE VOOR MONUMENTEN EN LANDSCHAPPEN

2.2.1 Aandacht voor landschappen

Vanaf het einde van de negentiende eeuw kwam er meer aandacht voor de bescherming en de bewaring van landschappen. Landschapsbescherming en natuurbescherming zijn in deze genetisch aan elkaar verwant. Beide bewegingen zijn ontstaan uit een reactie tegen 'de moderniteit' en tegen de opkomst van de industrie die in een sneltempo traditionele landschappen verloren deed gaan. De allereerste lijst van waardevolle landschappen wordt uitgebracht onder de titel "*Pour une protection de la nature en Belgique*": een selectie van landschappen of sites die bijzonder zijn omdat ze esthetisch aantrekkelijk zijn of omdat ze als studieobject een belangrijke wetenschappelijke waarde vertegenwoordigen.[46] Die tweeledigheid is te wijten aan de acties van twee soorten lobbygroepen: enerzijds de invloed van schilderscholen, die de esthetiek van een landschap belangrijk vinden, en anderzijds de invloed van academici, zoals de botanicus Jean Massart. In dit opzicht lijken de ontwikkelingen in België erg op die in Frankrijk.

2.2.2 Van KCM naar KCML

Deze ideeën over en de groeiende belangstelling voor de conservatie van landschappen noopten de KCM tot een koerswijziging. Van overheidswege zien we hiervoor in de jaren 1910 twee initiatieven. Eerst was er de wet van 12 augustus 1911 tot behoud van de schoonheid der landschappen.[47] Deze kwam voornamelijk tot stand naar aanleiding van de startende ontginningen van het Limburgse steenkoolbekken. Een jaar later werden twee Koninklijke Besluiten goedgekeurd, op 29 mei en 15 juni 1912, die een afdeling Landschappen aan de KCM toevoegden.[48] De oprichting van een afdeling Landschappen binnen de commissie had een veel groter effect op de landschapszorg dan de zogenaamde Landschapswet van 1911. De wet op de 'schoonheid der landschappen' was enkel gericht op landschapsherstel bij ontginningen: ze verplichtte eigenaars of aannemers tot bebossing van verlaten ontgonnen sites. Er was geen band met de werkzaamheden van de KCM(L) noch was er controle op de uitvoering. De wet bleef overigens dode letter.[49] De toevoeging van een afdeling Landschappen aan de commissie betekende niet alleen een verruiming van het werkterrein van de KCML, maar gaf ook een nieuwe invulling aan wat tot dusver een vrij eenzijdig monumentenbeleid was. Ook de visie op wat monumenten waren, kreeg een bredere invulling: natuur en de omgeving van

---

[43] DEBOE G. EN VERHAEGHE F. (1996), 'Archeologie en archeologisch patrimonium in Vlaanderen', in: *Openbaar Kunstbezit in* Vlaanderen, 34, 3-8.
[44] DE LOË A. (1910), *Le services des fouilles de l'état*, Brussel, 5-6; VAN LOOVEREN J. (2014), *op. cit.*, 160-162.
[45] VAN LOOVEREN J. (2014), *op. cit.*, 162.
[46] MASSART J. (1912), *Pour la protection de la nature en Belgique*, Brussel.
[47] 'Wet van 12 augustus 1911 tot behoud van de schoonheid der landschappen', *Belgisch Staatsblad*, 19 augustus 1911, 4787.
[48] STYNEN H. (1998), *op. cit*., 11-12.
[49] DRAYE A. (1993), *op. cit.*, 43.

de mens kunnen ook deel uitmaken van een monument. De term 'natuurmonumenten' werd net niet in de mond genomen. Het waren de leden van de KCML die de term reservaat of '*réserve*' gebruiken, wat het samengaan van natuur- en landschapsbescherming benadrukte.[50]

Een klassering van een landschap was er op gericht om te kunnen behouden wat bedreigd werd. Men wilde behouden wat exemplarisch was voor een bepaald landschapstype en wilde ook redden wat nog overgebleven was.[51] Net zoals bij monumenten, kon een site in eerste, tweede of derde klasse worden ondergebracht. Ook voor landschappen gold een beoordeling gebaseerd op "*le cachet pittoresque et caractéristique dans l'histoire naturelle, sociale ou politique du site*".[52] Dit waren de overwegingen volgens dewelke de KCM zich sinds de oprichting liet leiden om een monument te klasseren. Sinds de oprichting van een sectie Landschappen in 1912 golden deze criteria bij uitbreiding ook voor landschappen, hoewel dat niet met zoveel woorden werd gesteld. Voor het onderhoud van geklasseerde landschappen werd voor zover bekend geen subsidiëring voorzien. Het eerste voorstel van de sectie Landschappen dat in de richting van een klassering van een landschap (*réserve*) gaat, lag in de provincie Limburg, niet toevallig in het gebied waar op dat moment volop steenkoolontginningen in ontwikkeling zijn. Het rapport dat aan de basis van de klassering lag, gaf voor het eerst een voorzichtige aanzet tot de afbakening van die omgeving: een uitgestrekt gebied ten zuiden en westen van Genk dat nu de Maten, Langerlo en Winterslagheide zou omvatten. Dit landschap werd in 1913 geklasseerd.

Van de 21 in 1914 geklasseerde landschappen waren er slechts acht die een zuiver landschappelijk karakter hebben.[53] Ook stedelijke gehelen en omgevingen van gebouwen komen voor, zoals zes pleinen en kaaien in Brugge, net als sites met een archeologische waarde; zoals vestingen en dolmen. Van meet af aan was het dus ook de bedoeling om stedelijke landschappen te behandelen. Zo moest men in feite komen tot een instrument dat een omvattend ingrijpen in ruimtelijke ontwikkelingen zou mogelijk maken.[54] De verruiming van de commissie tot het landschappelijke en tot ensembles steunde op aanzetten die al eerder gegeven waren. Zo haalt H. Stynen aan dat er al in 1865 aandacht is voor bomen, volgens toenmalig voorzitter Schuermans op vraag van de Limburgse commissie *"Il y a encore un voeu du Limbourg relatif à la conservation de vieux arbres. Je n'en connais pas bien la formule, mais je crois que nous pourrions accepter*".[55] Dezelfde auteur ziet in dezelfde periode ook meer aandacht ontstaan voor het stedelijk landschap. Dit laatste zou mee aangewakkerd zijn door bepaalde internationale ontwikkelingen, zoals de *International Town Planning Conference* in Londen in 1910.[56]

De eerste wettelijke 'erfgoedbescherming' houdt de bescherming van een slagveld in, met name dat van Waterloo in 1914 op basis van een afzonderlijk wetgevend initiatief.[57] De wet werd gestemd op 26 maart 1914 aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog.[58] De aanleiding was de honderdjarige herdenking van de slag die de expansie van het Napoleontische rijk in Europa aan banden legde. Merkwaardig is dat deze bescherming los van de werking van de KCML tot stand komt. Bijzonder aan deze wet waren de verbodsbepalingen en het opleggen van wettelijke erfdienstbaarheden. Het

---

[50] S.N. (1913), *Bulletin des Commissions royales d'Art et d'Archéologie*, 52, 387-396.
[51] *Idem.*
[52] LAGASSE DE LOCHT (1914*), op. cit*., 314.
[53] LAGASSE DE LOCHT (1914), *op. cit*., 229-230.
[54] STYNEN, H. (1998), *op. cit*., 217-219.
[55] S.N. (1868), 'Commission royale des monuments – Séance publique du 31 mars 1868, présidence de M. Wellens', in: *Bulletin des Commissions Royales d'Art et d'Archéologie*, 7, 469-470.
[56] STYNEN H. (1998), *op. cit*., 133 en 217-218.
[57] 'Wet voor de instandhouding van het slagveld van Waterloo', *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1914, 255.
[58] DRAYE A. (1993), *op. cit.*, 6.

verbinden van rechtsgevolgen aan een bescherming kunnen we zien als een voorafspiegeling van de wet van 1931.

2.2.3 De rol van de KCML in de Eerste Wereldoorlog

Al van bij de start van de Eerste Wereldoorlog werd snel duidelijk dat deze met vele verwoestingen gepaard zou gaan. Op 15 december 1914 publiceert commissievoorzitter Lagasse De Locht, geconfronteerd met de oorlogsverwoestingen in Visé, Dinant en Leuven, vier tabellen in het Bulletin van de KCML.[59] De tabellen met geklasseerde religieuze gebouwen, openbare en private burgerlijke gebouwen en landschappen beslaan in totaal 85 bladzijden. Op de lijst van 1914 kwamen tegenover de vorige lijsten veel meer gebouwen voor, niet omdat de commissie plots meer was gaan klasseren, wel omdat op eerdere lijsten enkel kerken voorkwamen. Volgens H. Stynen werden er zeker vanaf de eeuwwisseling ook burgerlijke openbare en privémonumenten geklasseerd, maar verschenen deze niet in het Bulletin vóór 1914.[60] Omdat de landschapswerking pas sinds 1912 bestond, is het aantal geklasseerde landschappen in deze tabellen beperkt. In september 1914 werd deze lijst aan zowel de binnen- als buitenlandse overheden bezorgd met de vraag om beschadiging of vernietiging van de vermelde gebouwen of landschappen te voorkomen. Men ging zich dus al vroeg in de Eerste Wereldoorlog bezig houden met de bescherming van cultuurgoederen tegen oorlogsomstandigheden en bereidde zich al voor op de wederopbouw van de verwoeste gebieden na de oorlog.[61] Tijdens de Eerste Wereldoorlog nam de KCML dus een actieve rol op.

Na de oorlog zag de KCML door de goedkeuring van de 'wet op de aanneming van de gemeenten van 8 april 1919', de zogenaamde adoptiewet, een deel van haar armslag en bevoegdheden aangetast. De adoptiewet voorzag in de aanneming door de Staat van die gemeenten die in de onmogelijkheid verkeerden de wederopbouw op een snelle en efficiënte manier aan te pakken. Deze wet bepaalde ook de oprichting van gemengde adviescommissies waarin een afgevaardigde van de verschillende bestuursniveaus en adviesraden – zoals de KCML – diende opgenomen te worden. De afgevaardigden van de KCML hadden echter slechts een raadgevende stem.[62]

---

[59] LAGASSE DE LOCHT (1914), *op. cit.*, 306 -323.
[60] STYNEN H. (1998) , *op.cit.*, 173.
[61] LAGASSE DE LOCHT C. EN SAINTENOY P. (1915), *La Reconstruction Des Villes et Villages Détruits Par La Guerre de 1914. Rapport Sur Les Devoirs Administratifs Incombant Aux Pouvoirs Publics*, Brussel.
[62] STYNEN H. (1998), *op. cit*., 18-20.

3 RANGSCHIKKEN OP BASIS VAN DE WET OP HET BEHOUD VAN MONUMENTEN EN LANDSCHAPPEN (1931-1976/1996)

Vanaf 7 augustus 1931 kon er worden gewerkt aan de hand van een echte wetgeving die de bescherming van de monumenten en landschappen regelt. Hier zijn procedures en rechtsgevolgen aan verbonden waardoor een 'rangschikking' volgens de wet van 1931 meer inhoudt dan een klassering door de KCML. De wet van 1931 zal voor gebouwen en bouwkundige gehelen blijven gelden tot er een nieuw decreet komt tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten op 3 maart 1976. Voor landschappen blijft de wet van 1931 van kracht. Pas in 1996 komt het nieuwe Landschapsdecreet tot stand.

De archeologische erfgoedzorg blijft op het vlak van regelgeving en op het vlak van institutionalisering een onderbelichte discipline. Slechts op 30 juni 1993 is er sprake van een Archeologiedecreet. Dit betekent niet dat archeologie helemaal niet wordt meegenomen want archeologische sites worden soms ook beschermd volgens de wet van 1931.

3.1 BELEIDSCONTEXT

3.1.1 Het eerste beschermingsinstrument

3.1.1.1 Het streven naar een wetgevend kader

De KCML was al lang vragende partij voor een wettelijke bescherming, waardoor een afdwingbaar behoud van monumenten en landschappen mogelijk zou zijn.[63] Want ook al klasseerde de KCML landschappen en gebouwen, ze zagen dat sommige klasseringen toch aan veranderingen onderhevig waren. Een klassering was voor openbare administraties zeker richtinggevend, maar de gemeentebesturen lieten zich volgens de KCML ook wel eens door andere belangen leiden. Voor privé-eigenaars betekende een klassering al helemaal niets. Het doel was een landschap of gebouw in zijn huidige toestand te behouden, zonder afbreuk te doen aan de waarden, maar deed de eigenaar dat niet, dan hield niets of niemand hem tegen. In zijn adviezen rekende de KCML op interventies van de minister bij zijn collega's in de regering om bepaalde werken of ingrepen tegen te gaan of juist aan te moedigen.

Na de oorlogsgebeurtenissen in 1914-1918 zette de KCML meer en meer in op wetsvoorbereidend werk. Sinds 1887 werkte de KCML aan een wetsontwerp, dat ze tijdens de Eerste Wereldoorlog in het geheim verder uitwerkte.[64] Een vrij verregaand wetsvoorstel uit 1919, omvatte niet alleen bepalingen over de bescherming van monumenten en landschappen, maar ook een luik over archeologie en een gedeelte over de bescherming van het roerend kunstbezit.[65] Het hoofdstuk '*Fouilles et découvertes*' behandelde de melding van archeologische vondsten, bevatte een soort van meldingsplicht bij opgravingen en regelde het voorkooprecht van de overheid voor archeologische artefacten. Artikel 1

---

[63] LAGASSE DE LOCHT C. (1925), 'À propos de l'avant-projet de loi relatif à la conservation des monuments et des sites', in: *Bulletin des Commissions Royales d'Art et d'Archéologie,* 64, 1-8.
[64] *Idem*.
[65] S.N. (1922), 'Avant-projet de loi relative à la conservation des monuments historiques et des sites', in: *Bulletin des Commissions Royales d'Art et d'Archéologie,* 61, 388-394.

van het wetsontwerp stelde dat *"Les immeubles, édifices et sites dont la conservation, au point de vue historique, artistique, scientifique ou pittoresque, et d'intérêt national, sont classés par la Commission royale des Monuments et des Sites*". Van een indeling in verschillende klassen, zoals deze nog in de praktijk werd toegepast door de KCML, is in dit ontwerp al geen sprake meer. Waarom is niet helemaal duidelijk. M. Quilliot, die zijn boek *'La protection des monuments historiques et des sites en Belgique*' in 1934 schreef, hekelt het ondoorzichtige klasseringssysteem in drie klassen, waarbij het statuut van het gebouw enkele door de beslissing van de KCM(L) werd bepaald.[66] De criteria voor de indeling in verschillende klassen waren niet transparant. Mogelijk is dit een reden waarom er wordt teruggekeerd naar één lijst van gerangschikte monumenten en landschappen. Het betekende alvast een vereenvoudiging.

Het voorstel uit 1922 hield niet stand. Financiële overwegingen zouden hiervoor aan de basis liggen.[67] In 1925 schrapten de KCML en haar voorzitter het hoofdstuk over opgravingen en vondsten omdat dit te gevoelig lag, in hoofdzaak bij de verenigingen van (amateur)archeologen.[68] Omdat de KCML vreesde dat het archeologisch luik de totstandkoming van de hele wet hypothekeerde, gaf ze het hoofdstuk op en daarmee ook haar betrachting om de regelgeving rond monumenten, landschappen en archeologie in één wet te vatten. In hetzelfde wetsvoorstel was ook een artikel opgenomen voor het toekennen van belastingvoordelen aan eigenaars van beschermde monumenten. Ook dit artikel werd niet weerhouden in het wetsontwerp dat aan het parlement werd voorgelegd.

3.1.1.2 De bekrachtiging van de wet op het behoud van monumenten en landschappen

Pas in 1929 legde de toenmalige minister van Wetenschap en Kunst het aangepaste wetsontwerp aan de Senaat voor. Het wetsontwerp wordt op 4 juli 1930 aan de Kamer der Volksvertegenwoordigers gepresenteerd met volgende motivatie: "*De herinneringen uit het verleden zijn de trots van een volk en bevorderen zijne faam*; *voor den Staat is het een plicht deze herinneringen te beschermen en te verdedigen, want zij omstralen met een gloriekrans het aanschijn des Vaderlands.*".[69] Eén van de bedenkingen was dat een administratie zou moeten worden opgericht en dat ook de nodige financiële middelen moesten worden voorzien want "*klasseren zal nooit meer dan een steek in't water blijven, als het nodige geld er niet nevens ligt*". [70] Op 7 augustus 1931 nam het parlement uiteindelijk de wet op het behoud van monumenten en landschappen aan.[71] Van een archeologisch luik was geen sprake meer: "*Het wetsontwerp heeft volkomen de quaestie der opdelvingen en der ontdekkingen terzijde gesteld. Dat is inderdaad een vraagstuk waarvan de elementen zeer verschillen van dat der monumenten en landschappen. Eendeels, indien het behoud van monumenten en landschappen van belang is voor de kunst en de geschiedenis, in België houden de opdelvingen en de ontdekkingen alleen verband met de natuurwetenschappen en de voorhistorische geschiedenis. Anderzijds zijn de inbreuken op het eigendomsrecht die de bescherming der monumenten en landschappen noodzakelijk maakt, noch van denzelfden aard en hebben niet denzelfden omvang als die welke een regeling der opdelvingen en ontdekkingen zou kunnen teweeg brengen.*"[72]

---

[66] QUILLIOT M. (1934), *op. cit*., 42-43.
[67] STYNEN H. (1998), *op. cit*., 264.
[68] VAN LOOVEREN J. (2014), *op.cit*., 272.
[69] STAS J. (1968-1996), *op. cit*., 2; *Wetsontwerp op het behoud van Monumenten en Landschappen*, verslag van de zitting van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, 4 juli 1930, 362, 1.
[70] STYNEN, H. (1998), *op. cit*., 273.
[71] 'Wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen', *Belgisch Staatsblad*, 5 september 1931, 5068-5072.
[72] 'Wetsontwerp op het behoud van Monumenten en Landschappen', *Memorie van Toelichting*, 15 januari 1929, 52, 2.

3.1.1.3 Het charter van Athene

Het streven naar een wetgeving op het behoud van de Monumenten en Landschappen moeten we in een brede internationale context plaatsen. De aandacht voor de erfgoedzorg groeide en in verschillende landen voelde men de nood om een regelgevend kader te voorzien. Volgens een brief van de KCML aan de bevoegde minister, zou het voorstel, dat tijdens de oorlogsjaren werd voorbereid, de inspiratiebron geweest zijn voor de Japanse monumentenwet.[73] De Belgische wet kwam echter vrij laat tot stand. Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp uit 1929 blijkt dat de meeste Europese landen al over een wetgeving tot bescherming van monumenten, 'artistieke rijkdommen' en landschappen beschikken: Italië, Frankrijk, verschillende Duitse deelstaten, verschillende Zwitserse kantons, Zweden, Finland en Noorwegen.[74] Deze wetten en verordeningen kwamen allen eind negentiende of begin twintigste eeuw al tot stand.

In 1931 organiseerde het *International Museums Office* (IMO) in Athene het eerste internationale congres van architecten en experts gespecialiseerd in historische monumenten. Het IMO was een dochter van het '*International Institute of Intellectual Cooperation*', dat enkele jaren voordien tot stand was gekomen in de schoot van de Volkenbond. Het congres van Athene leidde tot het zogenaamde '*Athens Charter for the Restoration of Historic Monuments'*, dat voor de eerste keer op een internationaal niveau algemene principes formuleerde met betrekking tot het beschermen, behouden en restaureren van erfgoed.[75] Het charter van Athene is het eerste charter dat als zodanig de principes van de erfgoedzorg neerschrijft en stroomlijnt. Veel aandachtspunten in het charter lijken vandaag vanzelfsprekend, zoals het pleidooi voor professionele erfgoedzorg, (internationale) kennisopbouw en normering, aandacht voor de omgeving van erfgoed, in-situ-bewaring van archeologisch erfgoed, regelmatig onderhoud en herbestemming, maar waren in die tijd heel vernieuwend. Het charter kwam in hetzelfde jaar tot stand als de Belgische wet op het behoud van monumenten en landschappen. Het is niet duidelijk of er een directe link is. Het charter van Athene is duidelijk de voorloper van het latere charter van Venetië uit 1964.

3.1.1.4 De snelle uitholling van de wet

De KCML stelde na de totstandkoming van de wet van 1931 voor om in één Koninklijk Besluit alle eerder administratief geklasseerde gebouwen en landschappen te rangschikken.[76] Omwille van juridische en praktische bezwaren ging dit voorstel niet door. Het verschil tussen een klassering door de KCML en een wettelijke rangschikking volgens de wet van 1931 was natuurlijk groot: een klassering had geen rechtsgevolgen, een bescherming volgens de wet van 1931 wel. Omdat er in de nieuwe wet geen overgangsbepalingen waren voorzien voor de oude klasseringen, moest het klasseringswerk van de voorbije eeuw worden overgedaan. Het gevolg was dat de KCML decennialang zoet was, eerst met het screenen van de oude klasseringen en daarna met het rangschikken nieuwe stijl. Volgens H. Stynen en A. Demey en E. Goedleven wordt daarom tussen 1931 en 1970 in grote mate beschermd wat eerder al administratief geklasseerd was .[77]

---

[73] S.N. (1922), 'Avant-projet de loi relative à la conservation des monuments historiques et des sites', in: *Bulletin des Commissions Royales d'Art et d'Archéologie*, 61, 393.
[74] 'Wetsontwerp op het behoud van Monumenten en Landschappen', *Memorie van Toelichting*, 15 januari 1929, 52, 1.
[75] 'The Athens Charter for the Restoration of Historic Monuments', *adopted at the First International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments*, Athene, 1931.
[76] STYNEN, H. (1998), *op. cit.*, 273.
S.N. (1931), 'Résumé des proçes-verbaux des séances (juillet, août, octobre, 7, 14 et 23 novembre 1931)', in: *Bulletin des Commissions Royales d'Art et* d'Archéologie, 70, 189.
[77] DEMEY A. EN GOEDLEVEN E. (1983), *op. cit.*, 5; STYNEN, H. (1998), *op. cit.*, 274.

De wet van 1931 werd bovendien vrij snel door ministeriële beslissingen beperkt.[78] Zo werden al in 1932 eigendommen van de Staat uitgesloten. Men ging er van uit dat eigendommen van de Staat al voldoende bescherming genoten juist omdat ze in handen waren van de overheid. In 1934 werd het toepassingsgebied nog verder beperkt tot alleen openbare gebouwen die geen staatseigendom zijn. Privépersonen konden in geval van klassering immers aansturen op een onteigening. Op de uitsluiting van privé-eigendommen werd in 1938 een uitzondering verkregen, als de eigenaar afzag van de mogelijkheid tot onteigening. Toch gingen als gevolg van het uitsluiten van privé-eigendommen veel voorstellen tot klassering verloren. H. Stynen verwijst bijvoorbeeld naar een voorstel uit 1936 voor 183 gebouwen in de Brugse binnenstad, dat niet weerhouden werd.[79] Het lijkt dus niet zo te zijn dat de commissie alleen aandacht had voor grote monumenten als kerken en stadhuizen, zoals wel eens wordt beweerd. De mogelijkheden om het erfgoed in privéhanden te beschermen waren heel beperkt.

3.1.2 Erfgoedbescherming in tijden van conflict

3.1.2.1 Beschermen tijdens de Tweede Wereldoorlog

Net zoals tijdens de Eerste Wereldoorlog, was er ook tijdens de Tweede Wereldoorlog aandacht voor erfgoedzorg en het voorkomen van het beschadigen en vernietigingen van het erfgoed.[80] Nadat Koning Leopold III op 8 maart 1940 zijn laatste beschermingsbesluit ondertekende, viel Duitsland op 10 mei 1940 België binnen. In allerijl werd in het parlement nog de 'wet op de overdracht van bevoegdheid in oorlogstijd' goedgekeurd. Deze wet regelde de overdracht van een substantieel deel van de uitvoerende en wetgevende macht van de regering en het parlement aan de hoogste ambtenaren, de secretarissen-generaal van de ministeries. De toenmalige regering ontvluchtte immers het land en kon pas na de bevrijding terugkeren. Secretaris-generaal Marcel Nyns, hoofd van het ministerie van onderwijs, en ook bevoegd voor het beschermen van monumenten en landschappen, slaagde er tijdens de vijf oorlogsjaren in maar liefst 89 beschermingsbesluiten te ondertekenen met daarin niet minder dan 304 beschermde objecten.[81] M. Beyen duidt erop dat de Duitse bezetter er belang bij had om rekening te houden met het erfgoed in de bezette gebieden. Door het uitstippelen van een cultureel beleid probeerde de bezetter aan te tonen dat zij een 'hoge cultuur' meebrachten. Verschillende experten werden er dan ook toe verleid om mee te werken aan het culturele beleid van de bezetter.[82] Bij het nemen van beschermingsbesluiten, die in aanloop en tijdens de oorlogsperiode werden genomen, speelden echter niet enkel erfgoedoverwegingen mee. Opvallend was bijvoorbeeld het overaanbod aan beschermingen van windmolens, wel 88 in totaal, wat neerkomt op circa 30% van het totale aantal beschermingen tijdens de Tweede Wereldoorlog. De bescherming van windmolens was een daad van administratief verzet. Want molens vormden, zeker bij nachtvluchten, een obstakel in de aanvliegroutes van talrijke over het land verspreide militaire luchthavens. Door ze te beschermen, probeerde de administratie de afbraak te verhinderen. Voor een groot aantal windmolens werd de bescherming in de loop van de 20ste eeuw opgeheven.

3.1.2.2 De wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog

De KCML als instelling werd bij de voorbereiding van de wederopbouw en de globale stedenbouwkundige en planologische aanpak die toen aangezet nauwelijks betrokken. De Besluitwet op de stedenbouw van 12 september 1940 voorzag geen fundamentele inbreng van de KCML. Binnen

---

[78] STYNEN H. (1998), *op. cit*., 274
[79] *Ibid*, 275.
[80] BEYEN M. (2011), 'Art and architectural history as substitutes for preservation', in: BULLOCK N. EN VERPOEST L., *Living with history 1914-1964*, Leuven, 33-43.
[81] S.N., *Inventariswebsite agentschap Onroerend Erfgoed*, https://inventaris.onroerenderfgoed.be/portaal/bericht/199 (geraadpleegd op 5 januari 2017).
[82] BEYEN M. (2011), *op. cit.*, 42-43.

het Commissariaat-Generaal voor de Wederopbouw werden de bouwaanvragen esthetisch gecorrigeerd door de nestor van de Belgische architectuurwereld, architect Henry Van de Velde en werd voor de monumenten, inzonderheid de restauraties, een beroep gedaan op een administratieve cel. In deze ontwikkeling zat de commissie – op enkele individuele leden na – op de reservebank. Evenmin vermocht zij in de stijgende euforie van de wederopbouw en het economisch herstel, een tegengewicht te vormen. In het verlengde van de grootschalige saneringen en nieuwe infrastructuurwerken werden echter zo mogelijk nog meer dan voorheen waardevolle landschappen, stadsgedeelten en monumenten opgeofferd. In het instrumentarium van de commissie is in de naoorlogse periode geen wijziging te vermelden, wat in principe al veelzeggend is.[83] De zware procedure en de uitholling van de wet van 1931 zijn er de oorzaak van dat de KCML in haar Bulletin van 1949 vroeg om de wet aan te passen, de procedure te versoepelen en het toepassingsgebied terug uit te breiden tot staatseigendommen of tenminste tot die staatseigendommen die eerder al administratief geklasseerd waren.[84] Er diende gekeken te worden naar wat er op dit vlak al gerealiseerd is in Nederland, Frankijk en Groot-Brittannië.

3.1.2.3 Het verdrag van Den Haag en de oprichting van de Raad van Europa

Na de Tweede Wereldoorlog was het voor de hele wereld duidelijk dat het waardevolle erfgoed niet was opgewassen tegen het oorlogsgeweld en dat preventieve maatregelen nodig waren om ervoor te zorgen dat monumenten, landschappen, archeologische sites, kunstwerken en archieven gevrijwaard konden blijven. Op 14 mei 1954 kwam in de schoot van Unesco het verdrag van Den Haag (ook wel het verdrag van 's Gravenshage) tot bescherming van cultuurgoederen in geval van gewapend conflict tot stand.[85] Het verdrag heeft betrekking op alle culturele goederen waarvan de instandhouding van groot belang is voor de mensheid. Die goederen kunnen zowel roerend als onroerend zijn. Het verdrag heeft als basisprincipe dat er in vredestijd maatregelen worden genomen om de voorzienbare gevolgen van een mogelijk gewapend conflict te voorkomen. Dit veronderstelt de opmaak van inventarissen van het waardevolle erfgoed. België ratificeerde het verdrag van Den Haag pas op 10 augustus 1960. Intussen had de administratie evenwel al maatregelen ter uitvoering van het verdrag genomen door het '*Repertorium van het belangrijk cultuurbezit. Gebouwen en Kunstwerken. Répertoire des biens culturels importants. Monuments et Oeuvres d'Art*' op te stellen.[86] De elf delen verschijnen in 1955 in Brussel als gestencilde uitgaven met een algemene typologische en topografische indeling en in de voertaal van het bestudeerde gebied. Per provincie en gemeente worden de belangrijkste te vrijwaren kunstwerken en monumenten chronologisch gesitueerd.[87] Ook vandaag gelden de bepalingen van het verdrag van Den Haag nog. Dit houdt in dat er blijvende aandacht is voor de opmaak van lijsten van erfgoed, zowel roerend als onroerend, dat prioritair bescherming verdient in geval van oorlog of andere calamiteiten zoals brand en overstroming.

---

[83] STYNEN H. (1985), 'De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen: een terugblik over de periode van 1835 tot de jaren zestig', in: *Monumenten en Landschappen*, 1, 22.

[84] CARTON DE WIART (1949), 'La Commission royale des Monuments et des Sites', in: *Bulletin van de koninklijke commissie voor monumenten en landschappen,* 1, 13-14.

[85] Al vóór het verdrag van Den Haag uit 1954 waren er internationale afspraken over hoe om te gaan met cultuurgoederen in oorlogstijd. Zo legde het Reglement in bijlage bij het vierde verdrag van 's Gravenhage van 1907 al de verplichting op om de noodzakelijke maatregelen te treffen om culturele goederen te beschermen in geval van belegeringen en bombardementen. Het Roerichpact (of het Pact van Washington) was een inter-Amerikaans verdrag en de voorloper van het verdrag van Den Haag uit 1954. Voor meer informatie, cf. S.N. (2007), *De bescherming van cultuurgoederen in België: Welk(e) juridisch(e) stelsel(s) toepassen?,* Brussel, Interministeriële Commissie voor het Humanitair Recht, 9.

[86] S.N. (1955), *Repertorium van het cultureel bezit, Gebouwen en kunstwerken*, Brussel, Ministerie van Onderwijs.

[87] S.N., *Onderzoeksbalans Onroerend Erfgoed*, https://onderzoeksbalans.onroerenderfgoed.be/onderzoeksbalans/bouwkundig/inventarisatie/historiek (geraadpleegd op 5 januari 2017).

Ook de Raad van Europa, opgericht in 1949 met als doel de Europese eenmaking te bevorderen, ziet het belang en de noodzaak in van de mogelijkheid tot 'culturele uitingen'. De Raad focust zich in eerste instantie op het zekerstellen van de democratie, de rechtstaat en de mensenrechten in Europa. Al vrij snel na de oprichting van de Raad van Europa werd overgegaan tot de opmaak van de Europese culturele conventie. Deze culturele conventie kwam tot stand op 19 december 1954 en stuurt voornamelijk aan op het promoten van culturele uitingen en op een wisselwerking in de lidstaten en tussen de lidstaten onderling.[88] Dit zou bijdragen aan het consolideren van de vrede door democratie in Europa, doordat de nadruk op het gemeenschappelijke komt te liggen. De conventie is heel beknopt maar geeft wel al de grote principes weer waarop latere (erfgoed)verdragen van de Raad van Europa zijn gestoeld. België bekrachtigde deze conventie op 11 mei 1955.

3.1.3 De erfgoedzorg in stroomversnelling

3.1.3.1 Een ruime internationale aandacht

In de jaren '60 en '70 van de twintigste eeuw bewoog er heel wat op de internationale erfgoedscène. In 1964 bestendigde het tweede internationale congres het charter van Athene en werkte dit uit tot het charter van Venetië.[89] In 1965 werd een nieuwe gespecialiseerde internationale vereniging opgericht: de *International Council on Monuments and Sites* (ICOMOS). Het charter van Venetië werd opgesteld op het tweede '*International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments*', dat plaatsvond in Venetië van 25 mei 1964 tot 31 mei 1964. Deze tekst werd in 1965 door ICOMOS (*International Council on Monuments and Sites*) aangenomen. Dit charter verwoordt de omgang met de restauratie en de conservatie van waardevolle gebouwen en monumenten. Het charter gaat uit van het behoud van het erfgoed voor de toekomstige generaties vanuit een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Men had in de eerste plaats als doelstelling om overeenstemming te bereiken over de algemene principes rond conservatie en restauratie van historische gebouwen, met ruimte voor interpretatie voor elk land om het charter toe te passen binnen de eigen culturele gebruiken en tradities.

In Londen kwam op 6 mei 1969 de '*European Convention on the Protection of the archaeological heritage*' tot stand.[90] Het verdrag van Londen behandelde voornamelijk het reglementeren van opgravingen en de verspreiding van informatie en uitwisseling van kennis over de resultaten van deze opgravingen. In die zin is het verdrag het product van zijn tijd: in de jaren '60 van vorige eeuw vormden illegale opgravingen binnen Europa immers een ernstige bedreiging en was er zeer weinig informatie over archeologie.[91] Aangezien er in België geen regelgeving was voor het uitvoeren van opgravingen, waren de opgravingen per definitie niet illegaal. België bekrachtigt het verdrag vrijwel meteen na de ondertekening op 2 december 1969 maar verzuimt aan de noodzaak tot het opstellen van een reglementering voor opgravingen.

Ook UNESCO ondernam vanaf de jaren 1970 meer en meer acties om het cultureel erfgoed te behouden en te promoten. Zo werd op 14 oktober 1970 in Parijs de '*Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property*' ondertekend.[92] Het verdrag inzake de onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van

---

[88] *European Cultural Convention*, Parijs, 19 december 1954, European Treaty Series nr. 18.
[89] *International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites (the Venice Charter 1964)*, Venetië, Second International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments, 1964 (aangenomen door ICOMOS in 1965).
[90] *European Convention on the Protection of Archaeological Heritage* Londen, 6 mei 1969, European Treaty Series nr. 66.
[91] DRAYE A. (1993), *op. cit.*, 50.
[92] *Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*, Parijs, 17 november 1970.

cultuurgoederen kwam tot stand omwille van het feit dat het aantal diefstallen in musea en op archeologische sites aan het toenemen was, voornamelijk in het zuidelijke gedeelte van de wereld. Dit verdrag heeft een beperkte invloed op het beschermingsbeleid van het onroerend erfgoed in Vlaanderen. De uitvoer van culturele goederen betreft meestal roerende goederen. Voor het beleidsveld onroerend erfgoed kan het gaan over archeologische artefacten of ensembles maar ook over onderdelen van onroerend erfgoed. Het verdrag werd door België pas geratificeerd op 31 maart 2009 maar zowel België als Frankrijk voegden een interpretatieve verklaring toe waardoor het toepassingsgebied werd beperkt. Bekender is het 'verdrag voor de bescherming van het cultureel en natuurlijk werelderfgoed' ook wel het Werelderfgoedverdrag genoemd, dat het licht zag op 16 november 1972.[93] Het verdrag beoogt in het algemeen de identificatie, de bescherming, het behoud, de promotie van en de overdracht aan de toekomstige generaties van erfgoed. Maar het verdrag is vooral bekend vanwege de Werelderfgoedlijst waarop culturele en natuurlijke sites worden ingeschreven die over uitzonderlijke universele waarden beschikken ('*Outstanding Universal Value*'). De lidstaat dient aan te tonen dat bepaalde sites over deze waarden beschikken en is verplicht om voor het indienen van een kandidaatdossier alles in het werk te stellen om in de bescherming en het goede beheer van deze sites te voorzien. Onroerend erfgoed dat op de werelderfgoedlijst is geplaatst geniet dus altijd ook een nationale bescherming. De internationale gemeenschap waakt er echter bijkomend over dat de werelderfgoedsite in goede staat behouden blijft, dat de site op gepaste wijze wordt ontsloten en dat de lokale gemeenschappen worden betrokken bij het beheer van dit werelderfgoed. België ratificeerde het verdrag meer dan 20 jaar later, op 24 juli 1996. De eerste goederen die voor België op de lijst werden ingeschreven waren dertien Vlaamse begijnhoven in het jaar 1998.[94]

3.1.3.2 Het Europees Jaar van het Bouwkundig Erfgoed

Het valt op dat specifiek in Europa er vanaf begin jaren 1970 meer en meer overleg en afstemming ontstaat tussen verschillende landen over de monumentenzorg en over de stedenbouw. Zo was er bijvoorbeeld een bijeenkomst van de 'Europese Historische Steden' van 20 tot 23 oktober 1971 die leidde tot de Verklaring van Split. Interessant is dat de historische steden zelf aangaven zich te willen engageren en een voorbeeldrol op te nemen.[95] De verklaring omvat een aantal basisprincipes, waarbij opvallend groot belang wordt gehecht aan de interactie tussen bescherming, restauratie en herbestemming maar ook aan de interactie tussen erfgoedzorg en stedenbouwkundige ontwikkelingen. Op 11 en 12 december 1974 volgde een Europese top van vrouwelijke ministers over monumentenzorg. De Belgische professor R. Lemaire bracht daar een interessant referaat over de wenselijke evoluties in het erfgoedbeleid waarvan de krachtlijnen hun weg vonden naar de aanbevelingen die aan het slot van de top werden geformuleerd, met name: [96]

- een pleidooi voor een brede benadering van het erfgoedbegrip tegenover een elitaire en museale monumentenbenadering;
- een pleidooi voor een integratieve benadering van erfgoed als onderdeel van een kwaliteitsvolle leefomgeving op mensenmaat;
- een focus op behoud en herbestemming maar met aandacht voor oorspronkelijke functies;
- het bevorderen van samenwerking tussen alle betrokken actoren;
- het inzetten op sensibilisering en educatie;
- het bevorderen van internationale samenwerking.

---

[93] *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, Parijs, 23 november 1972.
[94] Voor Vlaanderen zijn volgende goederen ingeschreven op de Werelderfgoedlijst: de Vlaamse begijnhoven (1998), de belforten van België en Frankrijk (1999), het historisch centrum van Brugge (2000), het Plantin-Moretuscomplex in Antwerpen (2005) en woning Guiette van Le Corbusier in Antwerpen (2016).
[95] S.N. (1976), *Bouwkundig Erfgoed in Vlaanderen*, 20, 26-31.
[96] S.N. (1975), *Europees Jaar van het Bouwkundig Erfgoed,* 4, 1-15.

Deze Europese bijeenkomsten culmineerden in het Europees Jaar voor het Bouwkundig Erfgoed van 1975, met als leuze 'een monument staat niet alleen'. Dit geeft aan dat de wens bestond om te evolueren van een objectgerichte naar een omgevingsgerichte benadering. Het congres van Amsterdam, dat in 1975 werd georganiseerd als bekroning van dit Monumentenjaar, vond een definitief beslag in de 'Verklaring van Amsterdam', waarin de vernieuwende ideeën inzake onroerenderfgoedzorg, die sinds de jaren 1960 aan het rijpen waren, werden gekristalliseerd.[97] Grote thema's waren:

- de verruiming van het erfgoedconcept naar grotere gehelen;
- de interactie met de ruimtelijke ordening;
- de verantwoordelijkheid van lokale besturen;
- het komen tot burgerparticipatie en creëren van een maatschappelijk draagvlak;
- het opstellen van aangepaste wetgeving met gepaste financiële ondersteuning.

Deze Verklaring van Amsterdam vormde de inspiratiebron voor de latere conventie van Granada.

3.1.3.3 Het ontstaan van de ruimtelijk ordening en aandacht voor stedenbouw

Daarnaast worden deze jaren ook getekend door een stijgende aandacht voor stedenbouw en ruimtelijke ordening, die zoals bekend in België lange tijd is uitgebleven. Een belangrijke mijlpaal vormt uiteraard de wet van 29 maart 1962 "*houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw*".[98] Het duurde even voor deze wet uitwerking kreeg. Artikel 1 van de stedenbouwwet voorzag de opmaak van een nationaal plan, streekplannen, gewestplannen en gemeentelijke plannen. Door het ontbreken van een nationaal plan en een streekplan werd de ruimtelijke ordening in Vlaanderen uiteindelijk in hoofdzaak door de gewestplannen ingevuld.[99] Pas in de loop van de jaren 1970 werd gestart met de opmaak van gewestplannen. Het Belgische grondgebied werd ingedeeld in achtenveertig gewesten voor de ruimtelijke ordening, waarvan vijfentwintig in het Vlaamse gewest. Voor elk van die gewesten werd een gewestplan opgemaakt. Deze gewestplannen waren eerst bedoeld als vrijblijvende richtplannen, maar worden uiteindelijk verordenende bestemmingsplannen op een schaal 1/10.000.[100] Deze plannen legden de bestemmingen en daarmee ook de ontwikkelingsmogelijkheden juridisch vast. Hierdoor kwam er voor het hele Belgische grondgebied een opdeling in bestemmingszones: woonzone, industriezone, woonuitbreidingsgebied, natuurgebied, landbouwgebied of een andere bestemming. Die procedure nam verschillende jaren in beslag, omdat er uitgebreid hoorzittingen werden gehouden, beroepsprocedures en wijzigingsvoorstellen voorzien waren. De gemeentelijke overheid kreeg daarin een sleutelrol toebedeeld. De gewestplannen werden elk afzonderlijk goedgekeurd tussen 1976 en 1980. Ze werden daarna verder gedetailleerd in bijzondere plannen van aanleg (BPA) en/of algemene plannen van aanleg (APA).

3.1.3.4 De eerste staatshervorming

Door de opeenvolgende staatshervormingen werd België omgevormd van een unitaire staat naar een federale staat.[101] Met drie gewesten en drie gemeenschappen, elk met hun eigen bevoegdheden. De eerste staatshervorming van 1 januari 1970 zorgde voor deze opdeling in drie cultuurgemeenschappen (een Nederlandse, Franse en Duitse) en legde al de basis voor de opdeling in drie gewesten (een Vlaams, Waals en Brussels Gewest). Hierdoor kwam er meer autonomie op het vlak van taal en cultuur. Er kwam een Raad van de Nederlandse Cultuurgemeenschap, die bestond uit een taalgroep binnen het nationale parlement. Zij kreeg een wetgevende bevoegdheid door de mogelijkheid om decreten

---

[97] S.N. (1976), *Europees jaar van het Bouwkundig Erfgoed*, 17, 4-5, 12-13, 16-17, 22-25 en 29-44.
[98] *Belgisch Staatsblad*, 12 april 1962, 3000.
[99] LEINFELDER H. (2007), *Dominante en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context*, Universiteit Gent, 83.
[100] *Idem.*
[101] Zie in dit verband: DE WITTE E., MEYNEN A. EN LUYTEN D. (2016), *Politieke geschiedenis van België*, Brussel, Manteau.

uit te vaardigen. Deze decreten werden uitgevoerd door de minister van Cultuur, één voor elke taalgroep, in de nationale regering. Beide gemeenschappen waren bevoegd voor Brussel en voor de Duitse cultuurgemeenschap. Deze cultuurgemeenschappen waren bevoegd voor de monumenten- en landschapszorg en archeologie. Deze situatie bemoeilijkte de beslissingen omtrent beleid, budget en personeel.[102] Op dat ogenblik worden er voorbereidingen getroffen om een nieuw decreet te schrijven voor de monumenten- en landschapszorg ter vervanging van de wet van 1931.

3.2 BEVOEGDE INSTANTIES

3.2.1 De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen (KCML)

De wet van 7 augustus 1931 gaf de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen een initiatiefrecht, maar haar bevoegdheid was toch vooral beperkt tot het geven van advies. Het belang van de KCML mag in deze periode niet onderschat worden, aangezien deze commissie voor het eerst sinds haar oprichting een instrumentarium ter beschikking had dat overtredingen wettelijk sanctioneerde. Het tijdperk dat de commissie uitsluitend via overreding en moreel gezag haar beleid kon laten gelden, was hiermee afgesloten. De KCML slaagde er, omwille van allerlei omstandigheden zoals het tekort aan personeel en middelen, niet in om de wet van 1931 krachtdadig uit te voeren. Het feit dat de eerste onteigening van een monument wegens verwaarlozing pas plaatsvond in 1975 kunnen we beschouwen als een illustratie hiervan.[103]

Met het Koninklijk Besluit van 13 december 1968 betreffende de samenstelling, de organisatie en de bevoegdheid van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, ontstonden er binnen de schoot van de unitaire KCML twee autonome secties: de ene behorend tot de Franstalige cultuursector en de andere behorend tot de Nederlandstalige cultuursector.[104] Het KB heft alle bepalingen met betrekking tot de unitaire KCML op. Deze structuurverandering moet uiteraard al gezien worden tegen de achtergrond van de nakende grondwetsherzieningen. De autonome secties van de KCML bestonden elk uit twee afdelingen: de eerste voor monumenten en de tweede voor landschappen. Deze autonome secties ressorteerden onder bevoegdheid van de respectievelijke Ministers van Cultuur. De aanwezigheid van briefwisselende leden per provincie werd behouden en hun taak bestond erin om "*de commissie in haar werkzaamheden bij te staan, hetzij door de gevraagde inlichtingen te bezorgen, hetzij door haar op plaatsbezoeken te vergezellen, hetzij door bepaalde suggesties of feiten mede te delen*".[105] Een Koninklijk Besluit van 24 september 1974 wijzigde het KB van 13 december 1968 waardoor de bevoegdheden van de afdelingen werden aangepast.[106] De eerste afdeling werd vanaf dan bevoegd verklaard voor de landschappen en het uitwendige van de monumenten en de tweede afdeling werd bevoegd verklaard voor het inwendige van de monumenten en het roerend kunstbezit. Er ontstond dus een tweedeling tussen het erfgoed dat een onmiddellijke impact had op hoe de omgeving eruit zag en het erfgoed dat zich 'binnenskamers' bevond.

---

[102] VAN LOOVEREN J. (2014), *op.cit.*, 377-378.
[103] STYNEN H. (1985), *op. cit.*, 20-21; OSTYN D. (1977), *op. cit.*, 2-15.
[104] 'Koninklijk Besluit van 13 december 1968 betreffende de samenstelling, de organisatie en de bevoegdheid van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen', *Belgisch Staatsblad*, 30 januari 1969, 691-692.
[105] Cf. art. 6, §1 van het KB van 13 december 1968 betreffende de samenstelling, de organisatie en de bevoegdheid van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen.
[106] 'Koninklijke Besluit van 24 september 1974 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 13 december 1968 betreffende de samenstelling, de organisatie en de bevoegdheid van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen', *Belgisch Staatsblad*, 21 november 1974, 13928-13930.

3.2.2 De Rijksdienst voor Monumenten en Landschapszorg

Met het Koninklijk Besluit van 1 juni 1972 tot oprichting van een rijksdienst voor monumenten- en landschapszorg bij het Ministerie van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur, zag de Rijksdienst voor Monumenten- en Landschapszorg (hierna: RML) het levenslicht.[107] Het Koninklijk Besluit trad met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 1972. Men redeneerde dat het "*met het oog op een efficiënte bescherming van de monumenten en landschappen, het aangewezen is over te gaan tot de oprichting van een rijksdienst voor monumenten- en landschapszorg*". De RML werd opgericht binnen de bevoegdheid van de minister die bevoegd was voor Nederlandse Cultuur. In tegenstelling tot wat de naam 'rijksdienst' doet vermoeden, ging het dus om een dienst die enkel bevoegd was voor het Nederlandse taalgebied. Zij was, samen met de Franstalige Gemeenschap, ook bevoegd voor Brussel. De RML kreeg het volgende takenpakket toebedeeld:

- het aanleggen en bijhouden van lijsten;[108]
- het opmaken van inventarissen; [109]
- de studie en voorbereiding van maatregelen in verband met conservatie en beveiliging van monumenten en hun kunstbezit tegen rampen en oorlogsgevaar;
- de publicatie van inventarissen en wetenschappelijke bijdragen in verband met monumenten- en landschapszorg;
- het toezicht op het onderhoud en de instandhouding van de monumenten, op het onderhoud, de conservatie en de restauratie van het kunstbezit behorend tot deze monumenten en op de vrijwaring van de landschappen.

De RML verzekerde het secretariaat van de KCML en bereidde de dossiers voor. Tussen de Rijksdienst en de KCML groeide vanaf 1974 een bestendige en hechte samenwerking, die ervoor zorgde dat de procedure tot bescherming en advisering veel sneller ging.[110] Door het Koninklijk Besluit van 24 september 1974 werd er een vierledige organische binding tussen de KCML en de RML voorzien. Ten eerste werden de secretaris en de verslaggevers van de KCML benoemd onder de ambtenaren van de RML. Ten tweede werden de door de KCML gegeven adviezen door de RML aan de bevoegde instanties en betrokkenen meegedeeld. Ten derde bereidde de RML de te bespreken punten op de vergaderingen van de KCML voor Dit impliceert dat de RML de facto alle dossiers waarover advies werd gevraagd onderzocht, vooraleer deze aan de KCML voor te leggen. Ten slotte kon de RML zelf ook voorstellen van advies aan de KCML voorleggen.

In 1975 vervulde de RML bovendien de tijdelijke taak van vast secretariaat voor het Europees monumentjaar.[111]

3.2.3 De Nationale Dienst voor Opgravingen (NDO)

De Duitse bezetter richtte met het Besluit van 10 juli 1942 een dienst voor opgravingen op in het kader van de algemene diensten van de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis en de link met de

---

[107] 'Koninklijk Besluit van 1 juni 1972 tot oprichting van een rijksdienst voor monumenten- en landschapszorg bij het Ministerie van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur', *Belgisch Staatsblad*, 8 november 1972, 12348–12349.

[108] Het Koninklijk Besluit van 1 juni 1972 definieert een lijst als volgt: de systematische opsomming of het in kaart brengen van de onder historisch of artistiek of wetenschappelijk oogpunt waardevolle monumenten, stads- en dorpsgezichten en landschappen.

[109] Het Koninklijk Besluit van 1 juni 1972 definieert een inventaris als volgt: de wetenschappelijke beschrijving van de monumenten en van de erbij horende kunstwerken of kunstvoorwerpen.

[110] DE NAEYER A., *Monumentenzorg*, Brussel, 1975, 244-245.

[111] S.N., 'Centrale en Regionale Overheid: De Rijksdienst voor Monumenten en Landschappen' in: *A+*, 15, februari 1975, 24-26.

sectie Oud-België werd verbroken.[112] Met het Koninklijk Besluit van 29 maart 1958 werd de dienst, met inbegrip van alle materiaal, documentatie en archief, tijdelijk ondergebracht bij het, in 1948 opgerichte, Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium (KIK) onder de naam Dienst voor Oudheidkundige Opgravingen.[113] Het Koninklijk Besluit van 5 juli 1963 zorgde ervoor dat de Nationale Dienst voor Opgravingen (NDO) een zelfstandige wetenschappelijke inrichting werd die ressorteerde onder de sector 'Culturele Zaken' van het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur.[114] De NDO hield zich voornamelijk bezig met onderzoeken, het zelf uitvoeren van opgravingen of het adviseren van opgravingen, het verzamelen en het publiceren. Van het *in situ* beschermen van archeologische sites was nog geen sprake.

Naast de oprichting van de NDO berichtte het Koninklijk Besluit van 5 juli 1963 ook van de oprichting van een Nationale Commissie voor Opgravingen, met als opdracht de bevoegde ministers van advies dienen en voorstellen doen betreffende problemen die verband houden met oudheidkundige opgravingen. Deze commissie bleef tot halfweg de jaren '70 actief. Haar laatste wapenfeit was de opstelling van een ontwerp van wet inzake het archeologisch patrimonium, maar door de aankomende federalisering werd dit ontwerp nooit behandeld en werd de commissie zelfs niet langer herbenoemd.[115]

3.3 ANALYSE VAN DE INSTRUMENTEN

3.3.1 Beschermingsstatuten

In de wet van 1931 is er nog geen definitie opgenomen van wat men onder een monument of een landschap kan verstaan. Omdat de archeologische erfgoedzorg uiteindelijk niet werd meegenomen in de wet, wordt er ook geen definitie gegeven van wat archeologie inhoudt. Er is nog geen sprake van stads- of dorpsgezichten.

Artikel 1 van de wet bepaalde: "*Op voorstel, hetzij van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, hetzij van het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente waar zij gelegen zijn, worden de monumenten en gebouwen waarvan het behoud, in historisch, artistiek of wetenschappelijk opzicht van nationaal belang is, in hun geheel of gedeeltelijk gerangschikt bij Koninklijk Besluit en onder bescherming van den Staat gesteld.*". Het is opvallend dat in dit artikel zowel sprake is van monumenten als van gebouwen maar dat er geen verdere uitleg wordt gegeven over het verschil tussen beide begrippen. Verder zien we dat er drie redenen kunnen zijn voor bescherming van een monument of gebouw namelijk hun historische, artistieke of wetenschappelijke belang. Wel is het duidelijk dat dit van 'nationaal belang' moet zijn en dus niet van lokaal of regionaal belang. Dit blijkt duidelijk uit de bespreking van het ontwerp van wet in de senaat, waar werd besproken wat dit 'nationaal belang' moest inhouden: "*… si l' intérêt de la commune est de plus grand que l'intérêt du pays, cela reste une affaire locale et le classement ne peut être accordé. Or, si l'intérêt national est en jeu, la participation du gouvernement doit être plus forte que celle de la commune. Il ne faut pas que dans la commune quelconque le conseil communal puisse decider que, dans le seul intérêt de l'embellissement de la commune, certains sites ou monuments, doivent être conserves; il pourrait, sans*

---

[112] 'Besluit van 10 juli 1942', *Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 1942, 6002. Deze beslissing werd na de oorlog door de 'Wet van 20 december 1945 tot wijziging van de besluitwet van 5 mei 1944' door de Regent bekrachtigd.
[113] 'Koninklijke Besluit van 29 maart 1958 betreffende de Dienst voor Oudheidkundige Opgravingen', *Belgisch Staatsblad*, 23 april 1958, 3030–3031.
[114] 'Koninklijk Besluit van 5 juli 1963 houdende oprichting als wetenschappelijke inrichting van de dienst voor opgravingen van het Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium', *Belgisch Staatsblad*, 20 november 1963, 11236-11237.
[115] Archief agentschap Onroerend Erfgoed, VAN IMPE L., *e-mail m.b.t. NDO*, 25 augustus 2014.

cela, y avoir des véritables abus de pouvoir."[116] Met het 'nationaal belang' aan te halen, wilde men de bescherming en de rechtsgevolgen die hieraan verbonden werden, rechtvaardigen. Tegelijk was het ook een poging om een onderscheid te maken tussen wat van nationaal en lokaal belang was. Verder merken we op dat in artikel 1 heel duidelijk is bepaald dat zowel een volledig monument of gebouw als een gedeelte ervan voor bescherming in aanmerking kan komen. Het was dan ook een gangbare praktijk dat slechts de oudste gedeelten van een gebouw werden beschermd.

De KCML stelde in de loop der decennia ook enkele vragen rond het toepassingsgebied van de wet van 1931. Hoewel de commissie in 1932 nog aan de gouverneur van Antwerpen liet weten dat het niet gebruikelijk is om ook kerkmeubilair te beschermen,[117] vroeg ze in 1938 zelf aan baron P. Verhaeghen, de erevoorzitter van het Hof van Cassatie, of onroerende goederen door bestemming begrepen zijn in de klassering, en of zij van de voordelen van de wet kunnen genieten.[118] Samengevat was het antwoord: "*de classering van een gebouw slaat op heel het gebouw, indien er niets uitgesloten wordt. Vermits de wet van 7 augustus 1931 geen grenzen stelde aan de uitgestrektheid van het met erfdienstbaarheden belast goed moet het gemeen recht geraadpleegd worden om een definitie terzake te geven*.".[119] Ook bepaalde roerende goederen, met name zaken die onroerend zijn door bestemming, waren dus in de klassering begrepen, dit volgens de artikels 517, 524 en 525 uit het burgerlijk wetboek. Een voorbeeld van een interieurbescherming is de Sint-Willibrorduskerk in Berchem, waarvan in 1953 het koor en de puntgevels van het transept, alsmede de altaren, de graftombe van Marie-Anne van Berchem, de predikstoel, het orgel en de biechtstoelen geklasseerd werden.[120] We zien dus dat het mee beschermen van roerende goederen van bij het ontstaan van het beschermingsinstrumentarium al voor discussie zorgde.

Artikel 6 van de wet bepaalde: "*De landschappen waarvan het behoud in historisch, aesthetisch of wetenschappelijk opzicht, van nationaal belang is, kunnen gerangschikt worden onder de voorwaarden en in de vormen vastgesteld bij het eerste artikel;*". Voor landschappen geldt volledig dezelfde logica. Enkel het begrip 'artistiek' is vervangen door 'esthetisch'. Men beschouwde duidelijk het begrip 'artistiek' als iets wat de inbreng van de mens veronderstelde en het begrip 'esthetisch' als iets wat meer toepasselijk was voor landschappen.[121]

Door gebrek aan een duidelijke definiëring van de begrippen 'monument', 'gebouw' en 'landschap', waren de grenzen tussen een bescherming als monument en een bescherming als landschap heel vaag. Tot het decreet van 1976 er kwam, dat ook het concept 'stads- en dorpsgezicht' introduceerde, was het algemeen aanvaard dat alle ruimere gehelen als landschap werden beschermd, zowel de onbebouwde als de bebouwde. Over stadslandschappen wordt begin jaren 1950 expliciet het advies gevraagd van de Raad van State.[122] De bevoegde minister speelt de vraag of '*de rangschikking als landschap kon toegepast worden op stadsbeelden en meer precies op monumentale blokken, die het essentiële werk zijn van de mens'* door aan de Raad van State. De Raad van State geeft in 1954 een positief antwoord, onder meer omdat ook de Franse wetgeving uit 1930, waarop de wet van 1931 gebaseerd is, deze toepassing toelaat en omdat de bevoegde minister in de debatten voorafgaand aan de goedkeuring van de wet expliciet had aangegeven dat een landschap niet noodzakelijk een

---

[116] 'Wetsontwerp op het behoud van Monumenten en Landschappen', *annales parlementaires sénat*, 17 december 1929, 57.
[117] S.N., 'Mobilier des églises et chapelles. Classement.', in: *Bulletin des Commissions Royales d'Art et d'Archéologie*, 1932, *71*, 96.
[118] STAS J. (1968-1969), *op. cit.*, 20-21.
[119] S.N., 'Korte inhoud van de processen-verbaal der zittingen (Juli, Augustus, October, November en December 1938)', in: *Bulletin des Commissions Royales d'Art et* d'Archéologie, 1938, 77, 425 e.v.
[120] S.N., 'De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen in 1953', in: *Bulletin van de koninklijke commissie voor monumenten en* landschappen', 1954, 5, 363.
[121] STAS J. (1968-1969), *op. cit.*, 35.
[122] *Ibid.*, 5.

schepping van de natuur moet zijn. Interessant is ook de beschouwing die de Raad van State op dat ogenblik geeft over het monument, het landschap en het gebouwde geheel: *"De monumenten en gebouwen, beoogd door artikel 1 der wet, zijn konstructies die, op zichzelf beschouwd, afgezonderd en onafhankelijk van ieder ander voorwerp dat ze omringt, een nationaal belang daarstellen op historisch, artistiek of wetenschappelijk gebied. Het landschap is een geheel. Het is wegens het onderling verband van zijn bestanddelen dat het nationaal historische, artistiek of wetenschappelijk belang kan ontstaan, vereist voor zijn rangschikking. Het kan gebeuren dat bij deze stadsensembles alleen het een of het ander monument of gebouw een nationaal belang uit historisch, artistiek of wetenschappelijk opzicht vertoont, waardoor het verdient geklasseerd te worden. Nochtans zou het belang dat, van artistiek oogpunt uit, dit pand vertegenwoordigt, kunnen verloren gaan wanneer het ensemble waarin het voorkomt en tot hetwelk het behoort moest verdwijnen. Het is dus door het beoordelen, in ieder speciaal geval, van het belang dat zijn verscheidene samenstellende elementen in hun geheel kunnen vertonen dat men zich over het al dan niet bestaan van een stadsbeeld kan uitspreken."*[123] Vele sites, die wij nu eerder een 'monument' of een 'stads- of dorpsgezicht' zouden noemen, werden dus als landschap beschermd.

3.3.2 Beschermingsprocedure

De wet van 1931 legt ook niet zoveel vast met betrekking tot de beschermingsprocedure. Het wordt aan de koning overgelaten om het besluit tot rangschikking te nemen vanuit de redenering dat een dergelijke rangschikking raakt aan de rechten en belangen van particulieren. Daarom behoort het niet toe aan een adviescommissie (KCML) om de besluiten tot rangschikking te nemen, gezien een dergelijke commissie enkel redeneert vanuit het 'artistieke' belang en niet vanuit andere belangen die kunnen meespelen.[124] De koning kan evenwel enkel tot bescherming overgaan na voorstel van ofwel de KCML ofwel een betrokken gemeentebestuur. Verder bepaalde artikel 1 met betrekking tot de monumenten: "(…) *Nadat een voorstel tot rangschikking bij de Regeering aanhangig werd gemaakt, beslist zij of daaraan gevolg dient gegeven; in dit geval wordt dit voorstel beteekend aan de eigenaars, aan de titularissen van ingeschreven zakelijke rechten of van rechten voortspruitende uit overgeschreven akten en aan de schuldeischers die een bevelakte hebben laten overschrijven, alsmede aan het College van Burgemeester en Schepenen der gemeente waar zich het te rangschikken onroerend goed bevindt. Het wordt vervolgens aan het advies der Bestendige Deputatie onderworpen, bij dewelke al de betrokkenen hun aanmerkingen mogen indienen binnen den termijn van twee maanden, te rekenen vanaf de beteekeningen. Het voorstel tot rangschikking wordt vervolgens, door de Regeering, aan de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, voor met redenen omkleed advies overgemaakt; voor het onderzoek van het voorstel, zal die Commissie aangevuld worden met een afgevaardigde van den Minister van Financiën, als raadgevend lid.*
Het Koninklijk Besluit waarbij tot de rangschikking wordt besloten, mag eerst getroffen worden drie maanden na de beteekening van het voorstel tot rangschikking aan de eigenaars en aan de andere hierboven vermelde betrokkenen. Het besluit wordt hun beteekend en wordt overgeschreven op het kantoor van den hypotheekbewaarder.
De hierboven voorziene beteekeningen geschieden langs administratieven weg.
De Koninklijke besluiten worden genomen na beraadslaging in den Ministerraad."

In feite werd er weinig bepaald. Er werd geregeld wie initiatief kon nemen (KCML of gemeentebestuur), wie diende betekend te worden (eigenaars, titularissen, schuldeisers en betrokken gemeente), wie inspraak kreeg (alle betrokkenen) en wie een verplicht advies afleverde (Bestendige Deputatie, KCML en Ministerie van Financiën). Het besluit tot 'voorlopige' bescherming had een

---

[123] S.N., 'De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen in 1954', in: *Bulletin van de koninklijke commissie voor monumenten en landschappen*, 1955, 6, 253 e.v.
[124] 'Wetsontwerp op het behoud van Monumenten en Landschappen', *Memorie van Toelichting*, 15 januari 1929, 52, 2-3.

geldigheidstermijn van maximaal zes maanden. Over de inhoud van het besluit, het toegangsrecht, de afbakening of de bekendmaking waren geen specifieke bepalingen opgenomen. Het opheffen van een beschermingsbesluit gebeurde onder dezelfde voorwaarden en vorm als een bescherming. Het valt op dat voor elke bescherming ook een advies van de Minister van Financiën diende te worden bijgevoegd. Dit duidt er toch op dat er van bij de bescherming ook rekening werd gehouden met de financiële gevolgen van een bescherming. Hierna werd het besluit aan de voltallige ministerraad voorgelegd waarna de koning het besluit kon tekenen. Het feit dat de volledige regering diende te beslissen, maakte de procedure natuurlijk vrij omslachtig waardoor in de praktijk met 'klasseringstreinen' werd gewerkt, waardoor meerdere monumenten en landschappen door middel van één besluit werden beschermd.

Voor landschappen was er al iets meer geregeld in artikel 6:
'*(…) Elk Koninklijk Besluit tot rangschikking van een landschap bevat als bijlage een plan dat er de grenzen nauwkeurig van zal bepalen. Het somt de beperkingen op, welke gebracht worden aan de rechten der eigenaars en welke door de behartiging van het nationaal belang worden opgelegd. Echter zal het Koninklijk Besluit de vrijheid van den landbouwer niet kunnen beperken, voor wat de aanplantingen en de verbouwingen betreft.*' Bij het beschermen van landschappen, was het dus van groot belang dat de grenzen nauwkeurig werden vastgelegd op plan. Bijkomend diende het Koninklijk Besluit ook al te verduidelijken welke beperkingen zouden worden opgelegd aan de eigenaars. Men achtte het niet mogelijk om in de wet al de beperkingen van de rechten van de eigenaars te bepalen. Deze beperkingen zouden immers verschillen naargelang het karakter van het landschap en de '*aard van het belang dat zijn behoud wenschelijk maakt*'.[125] Over hoe verregaand de beperkingen op de teeltkeuze konden zijn, zijn veel discussies gevoerd in de loop der jaren.[126] Lange tijd zal er echter meestal in het beschermingsbesluit gewoon verwezen worden naar de toepasselijke regelgeving en zullen er zelden specifieke erfdienstbaarheden in het besluit worden opgesomd.[127] Een ander verschil met de procedure voor de bescherming van monumenten is dat, naast het ministerie van Financiën, er ook een afgevaardigde '*van elk bij de zaak betrokken ministeries*' om advies wordt gevraagd na de voorlopige bescherming.

3.3.3 Rechtsgevolgen van een bescherming

Het ingediende wetsontwerp ging op het vlak van rechtsgevolgen uiteindelijk veel verder dan het ontwerp van wet dat door de KCML werd opgesteld (*cf. supra 3.1.1.1*):[128]

- naast het opleggen van het verbod om iets te veranderen aan het uiterlijk, werd daarnaast ook een instandhoudings- en onderhoudsplicht opgelegd aan de eigenaar, ook indien deze van "*kwaden wil*" is;
- daarnaast werd voorzien in de mogelijkheid om werken stil te leggen die een beschermd monument of landschap zouden kunnen schaden;
- en ten slotte werd ook tijdens de duur van de beschermingsprocedure voorzien dat een eigenaar niet moedwillig schade kan berokkenen aan het te beschermen monument of landschap.

Tegelijk is er bij de bespreking van het wetsontwerp over gewaakt om zoveel mogelijk rechtszekerheid te bieden aan eigenaars en andere zakelijkrechthouders, zowel de huidige als de toekomstige. Daarom werd beslist om een besluit tot rangschikking individueel te betekenen en om dit in te schrijven op de lijsten van de hypotheekbewaarder.

---

[125] 'Wetsontwerp op het behoud van Monumenten en Landschappen', *Memorie van Toelichting*, 15 januari 1929, 52, 5.
[126] Zie o.a. *Parl. St. Vl. R.*, 1994-1995, 731/1, 33 en *Parl. St. Vl. R.*, 1994-1995, 731/3, 22-24.
[127] DRAYE A. (1993), *op. cit.*, 87 en 247.
[128] 'Wetsontwerp op het behoud van Monumenten en Landschappen', *Memorie van Toelichting*, 15 januari 1929, 52, p. 2.

Voor gerangschikte monumenten of gebouwen golden volgens de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen samengevat de volgende rechtsgevolgen:

- bij weigering van de nodige werken tot instandhouding, kon de staat de werken van ambtswege laten uitvoeren en de terugbetaling nadien terugvorderen, van de eigenaar (artikel 2);
- de eigenaar kon echter van de Staat eisen om zijn onroerend goed te onteigenen in plaats van de nodige werken uit te voeren (artikel 2);
- een toelatingsplicht voor "*verandering van blijvende aard aan brengen, waardoor het uitzicht wordt gewijzigd*" (artikel 3), waarbij die toelating wordt gevraagd bij de KCML en het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar het ligt;
- in geval van gevaar voor verval of zware beschadiging, kon de Koning aan de Staat of de gemeente de machtiging geven om dat gebouw te onteigenen ten algemeen nut, op vraag van of na advies van de KCML of de gemeente (artikel 4, eerste lid);
- de burgemeester of gouverneur kon werken waarvoor geen toelating werd gevraagd laten stilleggen (artikel 4, tweede lid).

Voor gerangschikte landschappen golden samengevat de volgende rechtsgevolgen:

- verbodsbepalingen of beperkingen konden enkel worden opgelegd voor zover ze waren opgesomd in het beschermingsbesluit. Er was dus geen algemene toelatingslicht zoals bij monumenten en gebouwen. Bovendien konden er geen beperkingen opgelegd worden aan landbouwgebieden op het vlak van teeltkeuze ("*aanplantingen en verbouwingen*"). Afwijkingen op die verboden konden enkel toegelaten worden bij later Koninklijk Besluit na advies van de KCML en het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar het ligt (artikel 6);
- de eigenaar had een recht op vergoeding voor het nadeel van de eigendomsbeperkingen die werden opgelegd (artikel 7);
- de eigenaar kon eisen dat de Belgische Staat het onroerend goed aankocht als de waardevermindering de helft van de koopwaarde overschrijdt (art artikel 7);
- de burgemeester of gouverneur kon verboden werken laten stilleggen (artikel 10);
- er konden erfdienstbaarheden ten bate van de gemeente worden opgelegd, bijvoorbeeld in functie van onderhoud (artikel 11).

Bovenstaande rechtsgevolgen voor beschermde landschappen bleven van kracht tot het decreet van 16 april 1996 houdende de landschapszorg in werking trad.

We moeten ook voor ogen houden dat er tot de jaren 1970 geen sprake was van een gebiedsomvattende ruimtelijke planning. De wet van 1931 vormde lange tijd het enige redmiddel om open ruimtes van bebouwing vrij te houden, heides te beschermen tegen de omvorming naar landbouwgronden of bossen, … . Dat verklaart waarom bepaalde landschappen die werden beschermd onder de wet van 1931 soms bezwaarlijk een landschap genoemd kunnen worden.[129]

3.3.4 Financiële instrumenten

Over de financiële gevolgen van de wet van 1931 werd op voorhand fel gediscussieerd in het parlement. Vooral voor de mogelijke schadevergoedingen die zouden kunnen worden opgeëist door de bescherming van landschappen was men beducht. Zo lezen we in het verslag van de 'Vereenigde Commissiën van Kunsten en Wetenschap en van Justitie' over artikel 7, dat de bescherming van de

[129] VAN HOORICK G. (2004), 'Beschermde landschappen, ankerplaatsen en erfgoedlandschappen – nieuwe kansen voor de landschapszorg', in: *Tijdschrift voor milieurecht*, 617.

landschappen zou regelen: "*Dit artikel schijnt een der belangrijkste van het ontwerp te zijn; het is in elk geval het gevaarlijkste. Het is wel de eerste maal dat de Belgische wetgever zou verklaren dat er voor een dienstbaarheid van openbaar nut, die kan worden gevestigd in om het even welk gedeelte van het land, aanleiding zou bestaan tot vergoeding. (…) Practisch zou dit begrip een bron zijn van de meest zonderlinge rechtsgedingen, van de meest uiteenloopende pogingen van misbruik."*[130]

Men was van oordeel dat de eigendomsbeperkingen bij de bescherming als monument veel minder zwaar doorwegen, gezien de beperking er enkel in zou bestaan het uitzicht van het monument niet te wijzigen. Dit zou geen waardevermindering voor de eigenaar inhouden. Een bescherming als landschap kan daarentegen wel zware gevolgen hebben voor de eigenaar aangezien dit een verbod op bouwen, beplanten, bewerken van de grond, … tot gevolg kan hebben. Daarenboven konden de eigenaars van beschermde monumenten ook nog rekenen op een financiële tegemoetkoming voor het onderhoud van hun pand en kon men zich niet voorstellen een gelijkaardig systeem op te zetten voor de landschappen.[131] Artikel 2 van de wet voorzag dat de Belgische Staat, de betrokken provincie en de betrokken gemeente hun bijdrage zouden verlenen in "*de kosten van onderhoud, versteviging of herstel om de historische, artistieke of wetenschappelijke waarde van een gerangschikt monument of gebouw te bewaren".* Dit systeem van koppelsubsidies zou behouden blijven tot 1 januari 2014.

De effectieve toepassing van de subsidiëring volgde slechts gestaag. In 1941 werd bij uitvoeringsbesluit een staatssubsidie van 60% voorzien voor monumenten in eigendom van openbare besturen. Deze subsidies waren volgens artikel 3 bedoeld voor "*werken van onderhoud, versteviging of restauratie nodig tot het behoud der historisch, artistieke of wetenschappelijke waarden van monumenten of gebouwen*".[132] In 1951 volgde bij ministeriële omzendbrief de regeling voor privé-monumenten, waarbij een subsidie van 30 tot 60% werd voorzien, naargelang het soort monument en het soort werken: de subsidie bedroeg 30% voor werken zonder oudheidkundige of artistieke meerwaarde, 40% voor werken aan nog functionerende molens, 50% voor werken met oudheidkundige of artistieke meerwaarde, 60% voor monumenten zonder huurwaarde of met een museale functie, en werken aan niet functionerende molens.[133]

De financiële ondersteuning bleef dus beperkt tot beschermde monumenten, met vooral nadruk op gebouwen met een openbaar karakter. De ondersteuning van privé-eigenaren werd in het begin zelfs bewust afgeremd. Er werd aanvankelijk nauwelijks privé-erfgoed beschermd en dan nog pas na de uitdrukkelijke verklaring van de eigenaars dat ze van de mogelijkheid tot onteigening zouden afzien. Dit principe werd slechts stelselmatig afgebouwd. De toekenning gebeurde door de minister van Openbare Werken, op voordracht van de voor monumentenzorg bevoegde ministers. Bij Koninklijk Besluit van 22 februari 1974 werden de ministeries van Franse en Nederlandse Cultuur bevoegd voor subsidies voor burgerlijke monumenten, maar dus (nog) niet voor de eredienst-gebouwen.[134]

---

[130] 'Wetsontwerp op het behoud van Monumenten en Landschappen', *annales parlementaires sénat*, 27 februari 1929.
[131] 'Wetsontwerp op het behoud van Monumenten en Landschappen'*, Memorie van Toelichting*, 15 januari 1929, 52, 2.
[132] 'Koninklijk Besluit van 28 maart 1941 houdende eenmaking van de Staatstussenkomst bij het verlenen van subsidies aan ondergeschikte besturen', *Belgisch Staatsblad*, 6 april 1941.
[133] Zie in dit verband: GOEDLEVEN E. (1986), 'Subsidiëring van werken aan monumenten' in: *Ruimtelijke* Planning, 16, 7: de ministeriële omzendbrief van 19 juli 1951 met regeling voor privé-monumenten zou nooit in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd zijn.
[134] 'Koninklijk Besluit van 22 februari 1974 betreffende de staatstussenkomst inzake toelagen voor het uitvoeren van culturele en sportinfrastructuurwerken, uitgevoerd door de provincies, gemeenten, agglomeraties, federaties en verenigingen van gemeenten en de Commissies voor de Cultuur van de Brusselse agglomeratie', *Belgisch Staatsblad*, 16 maart 1974, 3889.

3.4 WAARDERINGSPRAKTIJK

3.4.1 Het beschermen van monumenten en landschappen

3.4.1.1 Een aarzelende start

Pas op 30 december 1933 ondertekende Koning Albert I de eerste beschermingsbesluiten volgens de wet van 1931: een Koninklijk Besluit waardoor zes kerken en een kapel in de provincie Limburg werden beschermd, een besluit waardoor het stadhuis, de kapittelkerk en het jezuïetencollege in Halle werden beschermd en een besluit waardoor de tumulus van Middelwinden (Landen) werd beschermd. De oudste bescherming als landschap volgens de wet van 1931 was het kasteel van Beersel en de omgeving door het Koninklijk Besluit van 28 maart 1934. In de jaren 1930 ging er ook veel aandacht van de KCML uit naar de wegbeplantingen of andere beplantingen. Ook opmerkelijk is de bescherming van de duizendjarige eik in Lummen op 8 maart 1940.

Zoals al eerder gesteld, werd de wet van 1931 al vrij snel door ministeriële beslissingen beperkt in de uitvoering.[135] Zo werden in 1932 de eigendommen van de Belgische Staat uitgesloten en werd het toepassingsgebied in 1934 verder beperkt tot alleen openbare gebouwen. Privépersonen konden immers in geval van een rangschikking aansturen op een onteigening en hier een schadevergoeding voor krijgen. Op de uitsluiting van privé-eigendommen werd in 1938 een uitzondering verkregen, als de eigenaar expliciet afzag van de mogelijkheid tot onteigening. Toch gingen ten gevolge van het uitsluiten van privé-eigendommen veel voorstellen tot klassering verloren. H. Stynen verwijst bijvoorbeeld naar een voorstel uit 1936 voor 183 gebouwen in de Brugse binnenstad, dat niet weerhouden werd.[136] Het is dus niet zo dat de commissie alleen aandacht had voor grote monumenten als kerken en stadhuizen, maar de tijdsgeest en omstandigheden maakten dat voornamelijk deze gebouwen in aanmerking komen voor bescherming.

In 1932 neemt de KCML ook duidelijk afstand van de zogenaamde 'natuurreservaten'. Zij vindt het oprichten en beheren van natuurreservaten haar taak niet. Voor landschappen blijkt de wet van 1931 bovendien al snel inefficiënt enerzijds omdat de vergoeding van private eigenaars voor de waardevermindering als gevolg van de klassering de overheid voor onmogelijke financiële inspanningen stelt en anderzijds omdat de financiering niet voor werken in landschappen geldt.[137] Er werd, volgens de KCML, ook te weinig gebruik gemaakt van beschermende maatregelen uit andere beleidsdomeinen zoals bijvoorbeeld bosbeheer. Al snel groeit de behoefte om aanpassingen aan de wet van 1931 door te voeren. De financiële compensatie voor de waardevermindering legde immers zo'n druk op het klasseringsbudget dat de bevoegde minister de richtlijn uitvaardigde om geen landschapsbeschermingen op private eigendommen meer door te voeren. De KCML zoekt naar oplossingen voor de stilstand in landschapsbeschermingen. Daarom komt ze in 1940, op vraag van de bevoegde minister van Onderwijs, met een voorontwerp van wetswijziging, die naast een klassieke landschapsbescherming ook een "*regime met beperkte maatregelen*" introduceerde.[138] De beperkte maatregelen bestonden erin dat de maatregelen voor een te conserveren landschap niet strenger konden zijn dan de beperkingen opgelegd door het Boswetboek of door provinciale of gemeentelijke wetten of door reglementen inzake wegen, rooilijnen, vergunningen. Ze golden dan wel voor de

[135] STYNEN H. (1998), *op. cit.*, 274.
[136] *Ibid.*, 275.
[137] VERWILGHEN P. (1938), 'Wet, openbaar bestuur en Natuurschoon', in: *Bulletijn der Koninklijke Commissie voor Kunst en Oudheidskunde*, 77, 1-16.
[138] S.N. (1940), *Bulletijn der Koninklijke Commissie voor Kunst en Oudheidkunde*, 79.

volledige beschermde site en het advies van de KCML zou nodig zijn bij vergunningsaanvragen. Dit was bovenal een manier om aan de druk van de financiële vergoeding onderuit te komen.

3.4.1.2 Een wisselwerking tussen de administratie en de KCML

J. Stas beschrijft in zijn thesis 'Overheidszorg voor Monumenten en Landschappen' de werking van de wet van 1931 in de late jaren 1960.[139] Voorstellen tot klassering werden aanhangig gemaakt bij de bevoegde minister, die besliste of hieraan gevolg moest worden gegeven. Het gebeurde meer dan eens dat de minister een voorstel van de KCML niet volgde. Als de minister besliste dat de klassering kon worden ingezet, werd een dossier samengesteld door de KCML, met onder meer gegevens over eigenaars en houders van zakelijke rechten, kadastrale gegevens, foto's en een beschrijvend rapport. Volgens A. Demey en E. Goedleven waren de beschermingsvoorstellen van de KCML doorgaans goed gestoffeerd met historisch en archivalisch onderzoek, omdat slechts vijf tot zes monumenten per jaar voor rangschikking werden voorgedragen.[140] In de zes maanden volgend op de klassering had de bevoegde overheid tijd om uit te zoeken of het beschermde goed werkelijk van belang is ten opzichte van bouwkunde, geschiedenis, wetenschap, folklore of natuurschoon.[141] We zien hier al een langzame uitbreiding van de waarden die werden toegekend aan het erfgoed: er werd niet enkel geoordeeld vanuit de historische, artistieke en wetenschappelijke waarde, maar ook de 'folkloristische' waarde werd geïntroduceerd.

In de klasseringspraktijk bleef het gebruikelijk om onderdelen van gebouwen te beschermen.[142] Stas verwijst naar een in 1964 gepubliceerde statistiek, waar er van de in totaal 1942 gerangschikte gebouwen 396 gevels zijn. Soms komen bijzonder fragmentaire rangschikkingen voor, zoals bij de Karthuizerij Terbank in Leuven, waar de voor- en achtergevels en daken van de zuidelijke vleugel (met uitzondering van de kleine kloostergang), de oostelijke vleugel in zijn geheel zowel uitwendig als inwendig (ook met uitzondering van de kleine kloostergang) en de oude afsluitingsmuur beschermd worden.[143]

3.4.1.3 De doorstart van het inventarisatie- en beschermingsbeleid

Vanaf de jaren 1960 komt de inventarisatie van het bouwkundig erfgoed echt op gang. Verschillende initiatieven hadden zich al vanaf het midden van de jaren 1950 ontplooid. S. Van Aerschot verwijst naar het 'Repertorium van het belangrijk cultuurbezit. Gebouwen en Kunstwerken', waarvan de elf delen, die verschillende provincies beslaan, een uitvloeisel zijn van het verdrag van Den Haag van 1954.[144] De KCML kondigt in haar bulletin van 1955 aan dat verder werd gewerkt aan de inventaris van de monumenten, kunstvoorwerpen en landschappen, waarvan verwacht wordt dat die in 1958 klaar zal zijn.[145] Onder invloed van internationale tendensen werd in 1965 het startschot gegeven van de volledige inventarisatie van het bouwkundig erfgoed, op initiatief van het Ministerie van Nationale

---

[139] STAS J. (1968-1969), *op. cit.*, 24-25.
[140] DEMEY A. EN GOEDLEVEN E. (1983), *op. cit.*, 14.
[141] STAS J. (1968-1969), *op. cit.*, 24-25.
[142] *Ibid.*, 22.
[143] S.N. (1954), 'De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen in 1953', in: *Bulletin van de koninklijke commissie voor monumenten en landschappen*, 5, 363.
[144] S.N. (2007), *Inventaris van het cultuurbezit in België Architectuur 1971-2005. Plaatsnamenregister*, Brussel, 7.
[145] S.N. (1955), *Bulletin van de koninklijke commissie voor monumenten en landschappen*, 6, 363.

Opvoeding en Cultuur. [146] De inventarisatie van het bouwkundig erfgoed in Vlaanderen zal pas 45 jaar later voor de eerste maal gebiedsdekkend gebeurd zijn.[147]

De inventarissen 'Bouwen door de eeuwen heen', vanaf 1972 opgesteld door de medewerkers van de Rijksdienst voor Monumenten- en Landschapszorg, hadden een drieledig doel: de basis vormen voor beschermingen, een gids zijn voor stad en streek en een ontwerp zijn voor een wetenschappelijke inventaris. Waar er in de eerste twee boekdelen nog een chronologische limiet gold – enkel opname van gebouwen tot begin negentiende eeuw - werd die al snel verlaten. Ook typologisch werd al snel veel breder gekeken en kregen vanaf midden de jaren 1970 ook ensembles en de historisch-geografische en stedenbouwkundige context de nodige aandacht.[148] Toch mag de inventarisatie zeker niet als een uniform werk beschouwd worden: in de loop van 45 jaar evolueerden de principes en selectiecriteria enorm.[149]

In 1975 werd een afzonderlijk inventaristeam opgericht binnen de RML.[150] Vanaf dan kondigden zich ook geleidelijk de vakgroepen aan, die het Vlaamse, geografisch georiënteerde onroerenderfgoedbeleid voor het eerst zouden kleuren met een thematische aanpak. De publicatie 'Vijftig jaar beschermingen in Vlaanderen' bevestigt het scharnierkarakter van de periode 1972-1976 in de evolutie van het beschermingsbeleid en wijst met name op het belang van de inventarisatie-opdracht en de uitbouw van een administratief kader voor een aanzienlijke versnelling van het beschermingsbeleid. Bij de presentatie van nieuwe inventarisdelen op de Antwerpse boekenbeurs, op 5 november 1975, kondigde de minister van Nederlandse cultuur aan dat: "*Gelijklopend met de inventarisatie, zullen in samenwerking met de inspecteurs van de Rijksdienst, beschermingsvoorstellen worden uitgewerkt en voorgelegd aan de KCML. Derwijze zal een systematische en globale bescherming worden uitgewerkt die nuttig zou moeten worden ingeschakeld in verschillende soorten van plannen van aanleg.*" [151] Tegelijk ging men ook over tot een focusverbreding bij het inventariseren en beschermen van het architecturaal erfgoed: "*De werkmethode, de bedoeling en de verschijningsvorm van de inventaris, nader verantwoord in het boek zelf, bleven nagenoeg onveranderd. Wel werden, parallel met de verbrede vizie (sic) op de monumentenzorg, de normen voor opname in de lijst verruimd. Zo werd meer aandacht besteed aan de architectuur van de negentiende eeuw, aan de industriële archeologie en aan ensembles.*" [152]

3.4.1.4 De verhouding tussen landschapsbescherming en ruimtelijke ordening

Vanaf de jaren 1960 beïnvloedde de opkomst van ruimtelijke ordening de praktijk van de landschapsbescherming. Het doel van de ruimtelijke ordening was immers om bestemmingen af te spreken voor welbepaalde gebieden en dus niet langer ongeordend ruimtelijke ontwikkeling toe te laten. Het is een poging om tot een rationeler ruimtegebruik te komen. Het opstellen van gewestplannen vanaf begin jaren 1970 stelde vooral de vraag naar een gebiedsdekkende afbakening

---

[146] Een belangrijke impuls ging daarbij uit van de Raad van Europa. Op 29 maart 1966 werd een resolutie goedgekeurd betreffende '*Criteria and methods of cataloguing ancient buildings and historical or artistic sites*' vanuit de vaststelling dat steeds meer erfgoed is bedreigd, werden lidstaten van de Raad aangemoedigd om een beschermingsbeleid op touw te zetten. Een inventaris was daarvoor essentieel en er was hiervoor een internationale standaard beschikbaar.
[147] S.N., Onderzoeksbalans, https://onderzoeksbalans.onroerenderfgoed.be/onderzoeksbalans/ bouwkundig/inventarisatie/historiek (geraadpleegd op 29 september 2016).
[148] S.N. (2007), *Inventaris van het cultuurbezit in België Architectuur 1971-2005. Plaatsnamenregister*, Brussel, 10-12.
[149] S.N., Onderzoeksbalans, https://onderzoeksbalans.onroerenderfgoed.be/onderzoeksbalans/ bouwkundig/inventarisatie/historiek (geraadpleegd op 29 september 2016).
[150] DEMEY A. EN GOEDLEVEN E. (1983), *op. cit.*, 18.
[151] S.N. (1976), *Europees Jaar van het Bouwkundig Erfgoed*, januari 1976, 10, 3-5.
[152] *Idem*.

van landschappelijk waardevolle gebieden.[153] Hier ontpopt zich al een nieuwe methodiek, die uiteindelijk zal uitmonden in de decreetgeving over ankerplaatsen en erfgoedlandschappen in 1996.

Een ander bijkomend effect van het ontstaan van een wetgeving op ruimtelijke ordening (1962) en een natuurbeschermingswet (1973), is dat het even twijfel deed rijzen over de bestaansreden van landschapbeschermingen.[154] Was de bescherming van landschappen niet overbodig geworden? Deze argumentatie bleek snel weerlegd: een landschapsbescherming liet immers toe om specifieke erfdienstbaarheden op te leggen aangepast aan de noden van het landschap en onbeperkt in de tijd. Bij de opmaak van de gewestplannen had men bovendien gebruik gemaakt van partiële inventarisgegeven. Heel wat beschermde landschappen liggen buiten landschappelijk waardevolle gebieden, natuur- of parkgebieden. Door een selectieve inzet van beschermingen, kon het instrument van de landschapsbeschermingen toch nog altijd bijdragen aan de landschapszorg.

In het jaar 1973 werd van overheidswege verder nagedacht rond stedelijke landschappen. Schelde-Dijle vzw kreeg van de minister van Nederlandse Cultuur de opdracht om een studie uit te werken rond de stedelijke landschappen van Antwerpen, Damme, Maaseik, Oudenaarde en Zoutleeuw, om een methode op te stellen voor het afbakenen van stadslandschappen die voor bescherming of klassering in aanmerking komen. Het opzet was ambitieus: "*Deze begrenzingsmethode moet zo operationeel mogelijk zijn zodat de bescherming van alle historische steden en dorpen in het Vlaamse land op een algemeen geldende methode en op enkele jaren kan geschieden*.".[155] In de methodiek ging aandacht naar de evolutie van het stratentracé en vanzelfsprekend naar de architectuurhistorische studie van de gebouwen, inclusief de begeleidende architectuur.[156] De beoordeling van de stadslandschappen geschiedde vanuit een *'gesamtbild'*, voor de beoordeling van de verschillende gebouwen werden klassen gebruikt en ook planologische eenheden en storende elementen werden in kaart gebracht. Dit alles moest leiden tot een plan met verschillende zones, waaraan verschillende voorschriften gekoppeld werden, als leidraad voor stedenbouw. Het is onduidelijk wat er verder van deze modelstudies is geworden. In Oudenaarde is ze wel gelieerd aan latere monumentbeschermingen. Kritiek kwam vanuit stedenbouwkundige hoek: *'classeren'* werd als onwenselijk ervaren voor grotere stadslandschappen, die immers een dynamisch karakter moesten behouden.[157]

3.4.2 Sporadisch beschermen van archeologische sites

In de wet van 1931 sneuvelde het voorziene hoofdstuk over archeologie. Volgens H. Stynen gebeurt dit in hoofzaak op aandringen van de archeologische verenigingen: "*on y vit la mainmise de l'Etat sur les résultats des fouilles entreprises par des savants particuliers, à leurs propres frais*".[158] Deze verenigingen wensten zo weinig mogelijk inmenging van de overheid. Ondanks het schrappen van het archeologische hoofdstuk, bevatte de wet wel de mogelijkheid om 'zichtbare' archeologische relicten te beschermen als monument of als landschap. Mogelijk speelde deze beschermingsmogelijkheid ook mee in de beslissing van de KCML om het hoofdstuk over opgravingen en vondsten toch te laten

---

[153] In 1962 werd via de 'wet op de stedebouw' beslist tot de opmaak van een nationaal plan, streekplannen en gewestplannen. In het huidige Vlaams Gewest werden 48 afzonderlijke plangewesten aangewezen. Hoewel meestal wordt gesproken over 'het' gewestplan, bestaat het in realiteit dus uit verschillende deelplannen, die elk afzonderlijk werden goedgekeurd tussen 1976 en 1980.
[154] DENEEF R., VAN DEN BOSSCHE H. EN VAN DEN BREMT P. (1978), 'De rangschikking van landschappen: een fossiel of een zinvol beleidsinstrument?', in: *Bouwkundig erfgoed in Vlaanderen, Berichtenblad M75+*, 43, 31-37.
[155] SCHELDE-DIJLE V.Z.W. (1973), *Stedelijke Landschappen. 1. Methodologische voorstudie*, Antwerpen, 1.
[156] *Ibid.*, 10-11.
[157] *Ibid.*, ingesloten brief bij deze studie, in archief agentschap Onroerend Erfgoed.
[158] STYNEN H. (1998), *op. cit.*, 267.

vallen.[159] De wet bood echter geen juridische bescherming voor het archeologische bodemarchief in de ondergrond. Hiervan was men zich vermoedelijk op dat moment nog niet helemaal bewust.

De mogelijkheden die de wet op het behoud van monumenten en landschappen voor archeologische sites inhield, werden snel ontdekt door de archeologische wereld. In 1931 publiceerde de opgravingsdienst van het KMKG onmiddellijk een lijst met '*réserves naturelles à sauvegarder en Belgique*' en in dit werk werd veel aandacht besteed aan wetenschappelijke en archeologische argumenten om voor de bescherming van bepaalde landschappen te pleiten. Zo getuigt de bescherming van de archeologische site 'Camp Romain' in de duinen bij De Panne van de enting van archeologische monumentenzorg op de natuur- en landschapsbeweging en toont deze bescherming hoe archeologen de wet van 1931 toch in hun voordeel gebruikten om ook archeologische sites te beschermen.[160] Na de stemming van de Monumentenwet in 1931 bleef het een vijftiental jaar stil over de mogelijkheid tot implementatie van een archeologiewetgeving in België. Pas na de Tweede Wereldoorlog kwam het onderwerp opnieuw onder de aandacht.[161] H. Bouchery, een hoogleraar aan de universiteit van Gent, noemde het in 1955 "*een schande (…) dat België het enige land in West-Europa is (…) waar de oudheidkundige schatten die in de bodem verborgen zijn, niet wettelijk worden beschermd*".[162]

In 1962 werden de stadsmuren van Tongeren beschermd als monument omwille van hun wetenschappelijke waarde. Ook het economisch en toeristisch nut werden benadrukt. Dit creëerde een zekere politieke bereidheid om een kader voor archeologie te scheppen. In 1963 wordt de Dienst voor Oudheidkundige Opgravingen omgevormd tot de Nationale Dienst voor Opgravingen (NDO). Beheer en bescherming van het archeologisch patrimonium behoorden echter niet tot de bevoegdheden van deze dienst. Deze situatie werd uiteraard in de hand gewerkt door het uitblijven van een specifieke wetgeving voor de bescherming van archeologisch patrimonium.[163] België ondertekende en ratificeerde het verdrag van Londen ter bescherming van het archeologisch patrimonium (1969) als een van de eerste landen. Het is pas in dit verdrag dat de *in situ*-bescherming van archeologische sites voor de eerste keer aan bod komt. Toch komt het niet tot een effectieve omzetting van dit verdrag. Tegelijk stellen we vast dat weinig archeologische sites worden beschermd als monument of als landschap. Na 1975 komt er wel wat schot in de zaak en werden, vooral in de periode 1979-1981, een hele reeks tumuli en mottes beschermd als monument, landschap, stads- of dorpsgezicht.

Begin de jaren 1970 bood de voorbereiding van de gewestplannen mogelijkheden voor het vrijwaren van het archeologisch erfgoed door het aanduiden van CHE-zones (zones met een culturele, historische of esthetische waarde). Daarom startte de NDO met de opmaak van fiches met archeologische sites, die ofwel gevrijwaard dienden te worden van ingrepen in de bodem ofwel ontwikkeld mochten worden mits er een archeologisch onderzoek aan gekoppeld werd. Deze oefening bleef theoretisch en werd niet in de praktijk omgezet. Na de beginfase werd ze enkel in de provincie Limburg verder gezet.[164]

---

[159] VAN LOOVEREN J. (2014), *op. cit*., 273.
[160] *Ibid*., 376.
[161] *Ibid*., 340.
[162] *Ibid*., 343.
[163] DEBOE G. EN VERHAEGHE F. (1996), 'Archeologie en archeologisch patrimonium in Vlaanderen', in: *Openbaar kunstbezit in Vlaanderen*, 34/3, 3-8.
[164] VAN LOOVEREN J. (2014), *op. cit*., 401-402.

4 BESCHERMEN OP BASIS VAN HET MONUMENTENDECREET, ARCHEOLOGIEDECREET EN LANDSCHAPSCEDREET (1976/1993/1996-2015)

4.1 BELEIDSCONTEXT

4.1.1 Focus op het bouwkundig erfgoed

4.1.1.1 De impact van het Europees Jaar van het Bouwkundig Erfgoed

Het Europees Jaar van het Bouwkundig Erfgoed in 1975, met als afsluiter de Verklaring van Amsterdam, betekende een belangrijk keerpunt in het Europese denken over het behoud van het gebouwd erfgoed. Van dat ogenblik streefde de erfgoedsector naar de integratie van erfgoed in de ruimtelijke ordening en het behoud van waardevolle bouwkundige gehelen. Er werd voor geijverd om het erfgoed een plaats te geven in het economische en sociale leven. Toch zou het nog tot 1985 duren vooraleer het idee van een verdrag, met een grotere juridische waarde dan een verklaring of charter, concreet gestalte kreeg met de conventie van Granada.[165] In het zog van het Monumentenjaar werden nog verschillende colloquia georganiseerd, waarin bijkomende thema's onder de aandacht werden gebracht. Zo voerde het *Colloquium van Berlijn* (26-29 april 1976) een pleidooi voor het negentiende-eeuwse patrimonium en voor de stedenbouw.[166] Het *Colloquium van Granada* in 1977 had dan weer aandacht voor "*de landelijke architectuur in het kader van de ruimtelijke ordening*" en wilde een geïntegreerd beleid voor het erfgoed op het platteland stimuleren.[167] In 1977 werd beslist om het daaropvolgende jaar uit te roepen tot "Jaar van het dorp".[168] Dit was een Vlaams initiatief waarbij eigen accenten werden gelegd door de verschillende beleidsdomeinen. Dit thema was heel actueel: de landelijke samenleving had te lijden onder de verstedelijking, de plattelandsvlucht, de fusies van gemeenten, … . Het dorp diende opnieuw op de kaart te worden geplaatst.

4.1.1.2 Een nieuw decreet voor monumenten, stads- en dorpsgezichten

Belangrijk is uiteraard dat het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van de monumenten, stads- en dorpsgezichten (hierna: Monumentendecreet) tot stand kwam een jaar na het Europese Monumentenjaar. We merken wel op dat het decreet van 1976 niet louter als een effect van het Monumentenjaar en de Verklaring van Amsterdam kan worden gezien. Een nieuwe regelgeving drong zich in het begin van de jaren 1970 al op omdat het patrimonium meer en meer werd bedreigd. De redenen daarvoor werden gezocht in de grote bevolkings- en bewoningsdichtheid, de snelle voortschrijdende industrialisering en de vlugge verstedelijking van het gehele grondgebied.[169] Al in 1972-1973 werd een poging ondernomen om een nieuw decreet in te dienen voor de bescherming van monumenten én van landschappen in vervanging van de wet van 7 augustus 1931. Deze wet had zeker zijn verdiensten gehad en er werd niet ontkend dat het een degelijk beschermingsinstrument was geweest. In 1973 werd echter geoordeeld dat de visie van de wet van 1931 was voorbij gestreefd: de regelgeving moest meer dynamisch worden en er diende ook aandacht te zijn voor een "valorisatie

---

[165] DRAYE A. (1993), *op. cit.*, 51.
[166] S.N. (1977), *Bouwkundig Erfgoed in Vlaanderen*, 22, 32-34.
[167] S.N. (1977), *Bouwkundig Erfgoed in Vlaanderen*, 1977, 27, 15-25.
[168] S.N. (1977), *Bouwkundig Erfgoed in Vlaanderen*, 1977, 24.
[169] 'Ontwerp van decreet tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten', *Memorie van Toelichting,* 1973-1974, stuk 122, nr. 1, art. 2.1, 38°, 1.

van ons materieel kunstpatrimonium".[170] Deze vernieuwingsoperatie moet ook gezien worden in het licht van de eerste staatshervorming, waarbij de cultuurgemeenschappen werden opgericht. Deze staatshervorming was immers een antwoord op het streven van de Vlamingen naar meer culturele autonomie. Het ontwerp van decreet bleef even liggen en werd in 1974 opnieuw ingediend waarna het landschapsluik van het decreet stevig onder vuur kwam te liggen, onder meer vanuit landbouwmiddens. Daarop werd beslist om in het nieuwe decreet enkel de bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten te regelen. Op 3 maart 1976 werd het decreet tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten bekrachtigd zonder landschapsluik. Dit nieuwe decreet verving de wet van 1931 dus enkel voor de bescherming van monumenten. De wet van 1931 bleef de basis vormen voor de bescherming van landschappen. Daarnaast werd het statuut van stads- of dorpsgezicht in het leven geroepen. Pas in 1996 zal er een afzonderlijk decreet tot bescherming van de landschappen van toepassing worden en de wet van 1931 (bijna) volledig vervangen.[171] Er was begin jaren '70 ook al sprake van de voorbereiding van een afzonderlijk decreet voor de bescherming van het roerend cultuurpatrimonium, maar dit zal er pas komen met de inwerkingtreding van het Topstukkendecreet in 2003. Ook waren er weer pogingen om een regelgeving voor archeologie te realiseren, die opnieuw faalden.

Het nieuwe Monumentendecreet werd gezien als een manier om de vervreemding van de mens in de moderne maatschappij tegen te gaan. De kans moest geboden worden om de band met het fysisch en historisch milieu te beleven. Daarom was een bescherming van de verwezenlijkingen van de mens en de natuur samen nodig. Bij het beschermen zou men rekening moeten houden met vier aspecten:

- het cultuurhistorisch en wetenschappelijk karakter van het erfgoed;
- het behouden en verbeteren van de leefbaarheid van het milieu;
- de sociale dimensie, waarbij de mens zich integreert in het fysisch en historisch kader;
- de recreatieve behoeften, waardoor monumenten en landschappen meer en meer als consumptiegoederen worden beschouwd.[172]

Deze nieuwe regelgeving voor monumenten, stads- en dorpsgezichten vatte al heel wat van de ambities uit de Amsterdamdeclaratie. Toch was er nog werk aan de winkel, zo blijkt uit de toelichting van de krachtlijnen van het beleid inzake monumenten, stads- en dorpsgezichten door de bevoegde minister in de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap op 24 maart 1976: "*Het is dit jaar juist 45 jaar geleden dat in ons land de wet op de bescherming van monumenten en landschappen werd gestemd. Deze wet heeft zeker veel verdiensten, maar ze was niet opgewassen tegen de evolutie van de huidige behoeften. De wet van 1931 was nochtans, wat men zou kunnen noemen, een zeer royale wet. Ze voorzag in een zeer royaal toelagesysteem dat in Europa zijn gelijke niet had. Maar dat zeer geprivilegieerd systeem ten gunste van beschermde monumenten had voor gevolg, dat de overheid slechts aandacht kon besteden aan enkele monumenten. Terwijl het buitenland, zoals bijvoorbeeld Nederland, 40.000 gebouwen te beschermen heeft, is ons land er slechts in geslaagd de voorbije 40 jaar een duizendtal monumenten te beschermen en in meer of mindere mate te onderhouden.*"[173] Volgens de toenmalige minister was monumentenzorg op zich onvoldoende, maar moest die geïntegreerd worden in een algemene politiek van stadskernvernieuwing, huisvesting, wooncultuur en leefmilieu in het algemeen.[174] Het monument mocht geen museumstuk zijn. Er zou een goede samenwerking tot stand moeten komen tussen stadsplanning, ruimtelijke ordening en de bescherming van het cultureel patrimonium.

---

[170] *Idem*.
[171] Enkele bepalingen uit de wet van 1931 bleven van kracht tot aan de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet.
[172] 'Ontwerp van decreet tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten', *Memorie van Toelichting,* 1973-1974, stuk 122, nr. 1, art. 2.1, 38°, 1.
[173] S.N. (1978), *Bouwkundig Erfgoed in Vlaanderen*, 38, 1-10.
[174] S.N. (1975), 'Verslag Informatievergadering Europees jaar bouwkundig erfgoed – Laken – 19 februari 1975', in: *Nieuwsbrief Europees Jaar voor het Bouwkundig Erfgoed,* 4, 36-37.

4.1.2 Een kwantitatief beschermingsbeleid

4.1.2.1 De sterke koppeling tussen inventariseren en beschermen

De publicatie '"Vijftig jaar beschermen in Vlaanderen" uit 1983, uitgegeven door de administratie, geeft een eerste overzicht van de effecten van het nieuwe Monumentendecreet, zeven jaar na de inwerkingtreding.[175] Er is veel aandacht voor de koppeling tussen het inventariseren en beschermen. Dit gebeurde voornamelijk op geografische basis, gemeente per gemeente, met uitzondering van industrieel erfgoed dat eerder thematisch werd aangepakt.

Ook uit de jaarrapporten blijkt de koppeling tussen het inventariseren en het beschermen van het onroerend erfgoed. Het rapport van 1984 meldt bijvoorbeeld hoe inventarisploegen "*meer en meer ingezet* [*worden*] *voor beschermingsvoorstellen die als verlengstukken van het inventariseren worden beschouwd, maar in feite bijkomend onderzoek vergen voor een nauwkeurige evaluatie en verantwoording*."[176] Dit zou een rode draad vormen doorheen de komende jaren. De inventarisafdeling droeg alle gewicht voor de opmaak van beschermingsvoorstellen en de opvolging van de procedures. Er werd daarbij geëxperimenteerd met 'voorlichtingstentoontstellingen' om het publiek in een vroeg stadium van het beschermingsproces te informeren over de lopende procedure.

4.1.2.2 De opkomst van gespecialiseerde monumentenzorg

Er kwamen begin jaren 1980 ook enkele gespecialiseerde 'vakgroepen' tot stand binnen de toenmalige structuur van de administratie. Op die manier werden er accenten in het beleid gelegd, zoals een focus op industrieel erfgoed (in het begin vooral molens), orgels, klokken en torenuurwerken en historische tuinen en parken. Door het in het leven roepen van deze gespecialiseerde vakgroepen, bleven deze thema's jarenlang een constante binnen het beleid. Er was immers de mogelijkheid om meer en meer kennis en expertise op te bouwen rond een welbepaald thema. Zo werden bijvoorbeeld tussen 1976 en 1981 wel 188 orgels beschermd.

4.1.2.3 Een omslachtige beschermingsprocedure

De efficiëntie van de beschermingsprocedure werd regelmatig in vraag gesteld, zo blijkt onder andere uit het jaarrapport van 1985: "*Daarnaast werd een eerste stap gezet voor wat betreft de evaluatie van de gebruikte beschermingsprocedures. De vaststelling dat het beschermen van een monument minimum een drietal jaren duurt, heeft de noodzaak van een vlottere procedure bevestigd. De Afdeling Beschermingen zal trachten hiertoe een handleiding uit te werken. Die zou in 1986 voltooid moeten zijn. Het is de uiteindelijke bedoeling de periode tot ongeveer anderhalf jaar terug te brengen.*"[177] Deze omslachtige beschermingsprocedure werd hoofdzakelijk veroorzaakt door het feit dat de beschermingsprocedure in drie stappen werd uitgevoerd: een voorontwerp van lijst, een ontwerp van lijst en dan pas de definitieve bescherming. De regeerakkoorden van de Vlaamse Executieve van 1985 en 1988 kondigden een doorlichting en herziening van de regelgeving aan maar deze herziening zal er pas komen met de decreetswijziging van 1995. De hele tijd blijven de monumenten- en landschapszorg bovendien gescheiden werelden.

---

[175] DEMEY A. EN GOEDLEVEN E. (1983), Vijftig jaar beschermingen in Vlaanderen, Brussel.
[176] S.N. (1984), *Jaarrapport Afdeling Monumenten en Landschappen*, Brussel.
[177] S.N. (1985), *Jaarrapport Afdeling Monumenten en Landschappen*, Brussel.

4.1.2.4 Nederland als voorbeeld

Vanaf 1992 werd gebouwd aan een beleid waar alle initiatief op erfgoedvlak uitging van de Vlaamse overheid. Dit zou garant staan voor een kwantitatief beschermingsbeleid naar Nederlands model. De publicatie 'Monumenten- en landschapszorg – Gids Vlaanderen' uit 1992 geeft een interessante stand van zaken voor het beleid tot die periode.[178] Hieruit blijkt dat er vooral wordt afgegaan op de aantallen. De periode voor de Tweede Wereldoorlog en de periode vlak na het nieuwe Monumentendecreet werden als hoogtepunten ervaren. De jaren 1980 werden gezien als een dieptepunt omdat er toen veel minder werd beschermd. De vergelijking met de Nederlandse beschermingscijfers wordt als zeer confronterend ervaren omdat er in Nederland ongeveer tien keer meer werd beschermd. De administratie ging ervan uit dat er in Vlaanderen minstens 25.000 tot 30.000 onroerende goederen beschermenswaardig zouden zijn. In 1992 bleek ook het afwerken van de inventarissen al een ambitie. Er worden ook heel wat stads- en dorpsgezichten beschermd om een impact te kunnen hebben op de ruimtelijke ordening. De focus komt op privaat erfgoed te liggen, inclusief de interieurs van monumenten. Belangrijke thema's zijn het militair patrimonium, de industriële archeologie en later ook het kerkelijk patrimonium. Herbestemming van onroerend erfgoed wordt langzaamaan een thema waarbij de overheid een voortrekkersrol krijgt. Cultuurtoeristische herbestemmingen hebben hierbij duidelijk de voorkeur.[179]

Het restauratiebudget kreunde nog onder de besparingen, door een halvering tussen 1978 en 1985, maar er scheen een kentering in de maak. Er heerst een permanent pleidooi voor de verhoging van de kredieten voor premies en subsidies, hoewel er voorzichtig wordt aangegeven dat het systeem van betoelaging aan objectivering toe is, wordt het nooit verlaten en wordt het ook weinig strategisch benut.

In de erfgoedgids wordt ook stilgestaan bij het 'waarom' van onroerenderfgoedzorg: "*Er is het argument van de 'intrinsieke' esthetische of architecturale kwaliteit en het argument van het archeologisch of historisch of kunsthistorisch belang. Er is het economisch argument dat zegt dat een monument een belevingswaarde heeft die toeristisch interessant is en bewoners aantrekt, of dat het monument als bouwactiviteit de overheid meer opbrengt dan ze kost. Maar deze argumenten overtuigen enkel diegenen die al overtuigd zijn. En die worden meer en meer gemarginaliseerd.*"[180]

4.1.3 De invloed van de conventies van de Raad van Europa

Vanaf midden jaren 1980 richt de Raad van Europa zich meer en meer op het onroerend erfgoed. Erfgoed komt onder de aandacht omdat men meent dat dit een verbindende rol kan spelen in en tussen de Europese lidstaten. Deze evolutie vertaalt zich in de creatie van verschillende conventies, die naderhand breed gedragen werden onder de lidstaten.

4.1.3.1 Een conventie voor het architecturale erfgoed

Op 3 oktober 1985 wordt de *Convention for the protection of the architectural heritage of Europe* in Granada ondertekend.[181] In de conventie wordt onder 'monumenten' verstaan: "*alle bouwwerken van*

---

[178] S.N. (1992), *Gids van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Instellingen van Openbaar nut*, Brussel.
[179] *Beleidsverklaring voor een Vlaams Monumenten- en Landschapsbeleid,* ingediend door de heer Johan Sauwens, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Bestuur voor Monumenten en Landschappen, 1992, 9.
[180] S.N. (1992), *Gids van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Instellingen van Openbaar nut*, Brussel, 2-3.
[181] 'Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe', Granada, 3 oktober 1985, Council of Europe Treaty Series, nr. 121.

opmerkelijk historisch, archeologisch, artistiek, wetenschappelijk, sociaal of technisch belang, met inbegrip van de bijhorende uitrusting". In de definitie van monument worden bovendien de 'bijhorende uitrusting en de decoratieve elementen' gezien als een integrerend deel van het bouwwerk.[182] Deze onderdelen, die ook roerend kunnen zijn, dienen dus mee beschermd te worden. Onder 'architecturale gehelen' wordt verstaan: "*homogene groepen van gebouwen in de stad of op het platteland die van opmerkelijk historisch, archeologisch, artistiek, wetenschappelijk, sociaal of technisch belang zijn en waartussen zoveel samenhang bestaat dat deze aangeduid kunnen worden als topografische eenheden*". Om te kunnen spreken van een architecturaal geheel, speelt de samenhang dus een belangrijke rol. Ook de archeologische waarde wordt meegenomen, ondanks het feit dat de conventie van Londen (1969) al enige tijd bestond. Het landschappelijk erfgoed werd in zekere mate meegenomen binnen de Granada-conventie aangezien er ook aandacht is voor 'waardevolle gebieden'. Het blijft wel zo dat deze gedeeltelijk bebouwd moeten zijn en dat we op basis hiervan nog niet kunnen spreken van een algemene landschapszorg.

In België werd intussen al bijna tien jaar gewerkt met het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van de monumenten, stads- en dorpsgezichten. Uiteraard zullen bestaande nationale en regionale wetten en regels hun uitwerking hebben gehad op de tekst van de conventie. De nood tot directe vertaling van de nieuwe conventie was er dus niet onmiddellijk. Pas zeven jaar na de totstandkoming ervan, bekrachtigde België de conventie op 17 september 1992. In de jaren erna gebeurden er nog enkele aanpassingen aan het Monumentendecreet om dit decreet meer in lijn te brengen met de principes van Granada.

4.1.3.2 Een nieuwe conventie voor het archeologische erfgoed

Het was nooit tot een werkelijke toepassing van de conventie van Londen (1969) gekomen. De jaren na de totstandkoming van deze conventie wijzigde de toestand in Europa grondig en snel: illegale opgravingen vormden niet langer de grootste bedreiging maar het archeologisch erfgoed diende vooral te worden beschermd tegen grootschalige bouwprojecten en ondergrondse infrastructuurwerken. Onder de lidstaten van de Raad van Europa werd dan ook de noodzaak ervaren om de tekst van de conventie van Londen te wijzigen: dit gebeurde in Valletta op 16 januari 1992.[183] De krachtlijnen van deze conventie komen neer op een meer geïntegreerd behoud van het archeologische erfgoed, het voorzien van een adequate financiering voor de opgraving van archeologische sites en daarnaast ook het voorzien van gepaste beschermingsmaatregelen voor archeologische goederen.

Vlaanderen heeft als één van de weinige regio's in Europa lange tijd geen concrete wettelijke of decretaal onderbouwde beschermingsmaatregelen voor archeologisch erfgoed gehad. Hoewel er vele pogingen werden ondernemen om een wettelijk kader tot stand te brengen, is de Vlaamse overheid er tot 1993 niet in geslaagd om een regelgevend kader voor archeologie te verwezenlijken.[184] Vlak na

---

[182] De omschrijvingen van de 'bijhorende uitrusting' als onderdeel van een monument (art. 1) is in de twee officiële talen van de Raad van Europa enigszins verschillend. In het Engels spreekt men van "*including their fixtures and fittings*". In het Frans is sprake van "*y compris les installations ou les éléments décoratifs faisant partie intégrante de ces réalisations*". De Nederlandstalige versie sluit veeleer aan bij de Franstalige versie.

[183] 'European Convention on the Protection of the Archeological Heritage (Revised)', Valletta, 16 januari 1992, Council of Europe Treaty Series, nr. 143.

[184] 'Ontwerp van decreet tot bescherming van het archeologisch patrimonium' (1992-1993), *Memorie van Toelichting*, 258 nr. 1, 3-4.
Er waren verschillende voorstellen van decreet en wet de revue gepasseerd: een ontwerp van Baron P. Verhaegen in 1929; een voorstel van decreet betreffende oudheidkundige opzoekingen en vondsten, uitgewerkt door de Juridische Commissie van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten in 1981; een ontwerp van decreet op initiatief van minister D. Coens. in 1986; een ontwerp van decreet betreffende het gebruik van metaaldetectoren in 1983; een ontwerp van decreet op initiatief van minister K. Poma in 1983; een ontwerp van decreet op initiatief van minister J. Gabriëls in 1987.

de Valletta-conventie kwam er dus eindelijk wel een regelgeving voor archeologie tot stand. De ratificatie van de Valletta-conventie zelf bleef lange tijd uit. Pas op 8 oktober 2010 werd het verdrag bekrachtigd door de Belgische overheid.

4.1.3.3 Een eerste regelgevend kader voor archeologie

Op 30 juni 1993 werd het decreet houdende de bescherming van het archeologisch patrimonium bekrachtigd (hierna: Archeologiedecreet). In de Memorie van Toelichting bij dit decreet wordt expliciet verwezen naar de conventie van Valletta en worden de verschillende principes uit deze conventie besproken.[185] Een van de doelstellingen was om het beheer en de bescherming van het archeologisch patrimonium en het wetenschappelijk onderzoek hierover op een internationaal aanvaardbaar peil te brengen. Het decreet voorzag voor het eerst in een mogelijkheid om archeologische sites te beschermen, die in het decreet van 1993 "archeologische zones" worden genoemd. Dit zijn: "*alle gronden die van wetenschappelijk en cultuurhistorisch belang zijn wegens de mogelijk aanwezige archeologische monumenten, met inbegrip van een bufferzone*" (art. 3, 3°). De beschermingsprocedure voor archeologische monumenten en archeologische zones was heel gelijkaardig aan die van een monument, stads- of dorpsgezicht, hoewel hier meteen in twee stappen werd gewerkt en niet in drie zoals nog voor het bouwkundig erfgoed het geval was. Eerst werd een site op een ontwerp van lijst geplaatst (art. 13) en daarna, binnen het jaar, op de lijsten van beschermde archeologische monumenten en zones (art 21). In de Memorie bij het decreet werd aangegeven dat de inschrijving op de ontwerpen van lijst, evenals op de lijsten van beschermde archeologische goederen, aan deze goederen geen definitief beschermd karakter gaf, maar in feite enkel voorzag in een bescherming van tijdelijke aard.[186] Deze zogenaamde tijdelijke bescherming moest waarborgen dat het eventueel bedreigde archeologisch patrimonium, inclusief de nog niet bekende archeologische monumenten, tijdelijk gevrijwaard konden worden door het wetenschappelijk onderzoek ervan mogelijk te maken. Dit hield in dat de belemmeringen op het gebruik van de betrokken terreinen door wettelijke bescherming "*niet noodzakelijk*" een definitief karakter dienden te hebben.[187] Bepalingen inzake een werkelijke definitieve bescherming zouden niet noodzakelijk zijn aangezien voor archeologische monumenten of zones, die omwille van hun uitzonderlijke belang definitief zouden moeten behouden blijven, steeds een beroep kon worden gedaan op het Monumentendecreet.[188] Deze redenering in de Memorie van Toelichting lijkt echter haaks te staan op de procedure zoals die uitgeschreven werd in het Archeologiedecreet. De opbouw van de beschermingsprocedure sluit aan bij de logica van het Monumentendecreet: na een voorlopige bescherming volgt een definitieve bescherming en een aan een bescherming zijn beschermingsvoorschriften verbonden die ervoor zorgen dat voor elke wijziging, die de erfgoedwaarden zou kunnen schaden, een voorafgaande vergunning noodzakelijk is (art. 25). De mogelijkheid tot opheffing of wijziging van het beschermingsbesluit is voorzien, net zoals voor monumenten, stads- en dorpsgezichten, maar niets in de procedure wijst erop dat er telkens tot opheffing zal worden overgegaan op het ogenblik dat er een opgraving is uitgevoerd. Bovendien is nergens bepaald wat onder "tijdelijk" moet worden verstaan en vanaf wanneer dit tijdelijke karakter wordt ongedaan gemaakt. Het principe van *in situ*-behoud uit de conventie van Valletta werd dus vertaald in het Archeologiedecreet door het voorzien van een beschermingsprocedure, maar werd meteen afgezwakt in de begeleidende Memorie van Toelichting. Het lijkt wel of de Memorie probeert gerust te stellen om het zo mogelijk te maken eindelijk een wettelijk kader voor de archeologische

---

[185] 'Ontwerp van decreet tot bescherming van het archeologisch patrimonium' (1992-1993), *Memorie van Toelichting*, 258 nr. 1, 2.
[186] *Ibid*., 4.
[187] 'Verslag namens de Commissie voor Huisvesting, Ruimtelijke Ordening en Landinrichting uitgebracht door mevrouw M. Tyberghien-Vandenbussche bij het ontwerp van decreet tot bescherming van het archeologisch patrimonium' (1992-1993), 14 juni 1993, stuk 258, 5, 4.
[188] 'Ontwerp van decreet tot bescherming van het archeologisch patrimonium' (1992-1993), *Memorie van Toelichting*, 258 nr. 1, 4-5.

erfgoedzorg te realiseren. Het Archeologiedecreet van 1993 was een eerste voorzichtige vertaling van de Valletta-conventie maar het zou nog tot 2016 duren vooraleer alle principes van deze conventie een volwaardige uitvoering krijgen door de inwerkingtreding van hoofdstuk 5 over archeologie in het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013.

4.1.3.4 Een nieuw Landschapsdecreet

In 1995 werd een ontwerp van decreet tot bescherming van de landschappen ingediend ter vervanging van de wet van 7 augustus 1931. Deze wet van 1931 was voor de bescherming van landschappen staande gebleven omdat in 1975 werd beslist om het instrument van de landschapsbescherming niet mee op te nemen in het Monumentendecreet. De aanleiding voor een nieuwe regelgeving voor de bescherming van landschappen is de vaststelling dat de landschappen steeds meer en meer een uniform uiterlijk krijgen en dat ze daardoor hun eigenheid verliezen.[189] Hoewel de verdiensten van de wet van 1931 in de Memorie van Toelichting bij het nieuwe ontwerp werden geloofd, werden tegelijk drie tekortkomingen van deze wet aangegeven:

- de wet van 1931 had te weinig oog voor de landschapsdynamiek "*alsof een landschap in een lade kan opgeborgen worden om te gelegener tijd te worden bovengehaald en bewonderd*";
- bij het rangschikken werden enkel verbodsbepalingen opgelegd en beperkingen op het eigendomsrecht maar er werden geen voorschriften of bepaalde handelingen opgelegd;
- in de wet was er een complete afwezigheid van financiële tegemoetkoming voor het beheer van landschappen.[190]

Er werd in de Memorie bij het ontwerp van Landschapsdecreet ook verwezen naar het belang van de totstandkoming van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw, de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling en de landeigendommen, de wet van 22 juli 1973 op het natuurbehoud en het Bosdecreet van 13 juni 1990. Bij het ontwerpen van het nieuwe Landschapsdecreet werd de vraag gesteld of een bijkomende regelgeving rond landschappen wel nodig was naast al deze andere wetten en decreten. In de Memorie van Toelichting wordt toegelicht dat een Landschapsdecreet zeker nodig is enerzijds omdat de ruimtelijke structuurplannen onvoldoende gedetailleerde voorschriften opleggen en anderzijds omdat andere beschermingen (van natuur en bos) geen oog hebben voor de cultuurhistorische waarden maar enkel voor de natuurwaarden.[191] Belangrijk is dat meteen wordt aangegeven dat de beschermingsbesluiten geen erfdienstbaarheden mogen opleggen of voorschriften vaststellen die in absolute zin handelingen of werken verbieden die met de geldende plannen van aanleg overeenstemmen, noch de verwezenlijking van die plannen kunnen verhinderen. Het decreet houdende de bescherming als landschap moest dus complementair zijn aan het Structuurplan Vlaanderen.

4.1.3.5 De Europese Landschapsconventie

Op 20 oktober 2000 kwam de Europese Landschapsconventie in Firenze tot stand.[192] Het landschapsbeleid, dat hier doorwerking vindt, is vernieuwend en trekt lessen uit de bestaande Europese praktijkvoorbeelden. Zo wordt bijvoorbeeld geen onderscheid meer gemaakt tussen waardevolle of minder waardevolle gebieden. De conventie gaat uit van het dynamische karakter van het landschap. De bedoeling van de conventie is ook om de bevolking op een actieve en participatieve manier te betrekken bij het landschapsbeleid. Hiervoor dienen op nationaal, regionaal en lokaal niveau strategieën te worden uitgewerkt om de landschapskwaliteitsdoelstellingen te bereiken. De conventie

---

[189] 'Ontwerp van decreet betreffende de landschapszorg', *Memorie van Toelichting (1994-1995)*, stuk 731, nr. 2.
[190] *Idem.*
[191] *Ibid.*, 2-5.
[192] 'European Landscape Convention', Firenze, 20 oktober 2000, Council of Europe Treaty Series, nr. 176.

streeft naar ruimtelijke kwaliteit en dit kan niet zonder een verruimde aandacht voor landschap waarbij alle sectoren, betrokken bij ruimtelijk beleid, mee acties ondernemen. De effecten van plannen of projecten op landschapskwaliteit moeten consequent nagegaan worden.

De Europese Landschapsconventie werd door België geratificeerd op 28 oktober 2004. Het Landschapsdecreet onderging twee belangrijke inhoudelijke wijzigingen om tegemoet te komen aan de principes uit deze conventie. Eerst werden er in 2001 maatregelen voor een algemene landschapszorg ingevoerd: de landschapsatlas en landschapskenmerkenkaart verkregen een juridische grondslag nog voor de ratificatie van de conventie.[193] Vervolgens werd door de decreetwijziging van 13 februari 2004 een alternatieve piste ingevoerd voor de vrijwaring van landschappen via een getrapte procedure: eerst de aanduiding van ankerplaatsen en vervolgens de planologische vertaling ervan in erfgoedlandschappen.[194] [195]

4.1.4 De weg naar een 'eenheidsdecreet'

4.1.4.1 De omschakeling van het beschermingsbeleid

In regeerperiode 2004-2009 werd al een beperkte evaluatie van het beschermingsinstrumentarium uitgevoerd, op aangeven van de minister: "*Het beschermingsinstrumentarium bewijst al jaren zijn nut en garandeert het behoud van het waardevolle erfgoed. Toch is de voorbije jaren gebleken dat dit instrument niet in alle gevallen beantwoordt aan de maatschappelijke tendensen en niet altijd een gepast antwoord kan bieden op de snelle ruimtelijke ontwikkelingen. Daarom evalueer ik het komende jaar het bestaande beschermingsinstrumentarium: na het expliciet omschrijven van de hedendaagse doelstellingen van het beschermingsinstrumentarium, licht ik de mogelijkheden van het bestaande instrumentarium door. (…) De resultaten laat ik verankeren in een nieuw basisdecreet.*"[196] Deze evaluatie was dus gericht op het bestaande beschermingsinstrument en niet zozeer op de evaluatie van alle vigerende beschermingsbesluiten.[197] Hoewel er wel een aanvoelen was dat een bescherming niet altijd de gewenste effecten had en het behoud van het erfgoed niet steeds werd gegarandeerd door een bescherming, werd het proces van beschermen niet fundamenteel in vraag gesteld.

De nadruk komt te liggen op de integratie van onroerend erfgoed binnen ruimtelijke ordening. Het instrument van de erfgoedlandschappen, juridisch in het leven geroepen in 2004, wordt geactiveerd en er wordt gepoogd om een op integratie gericht beschermingsbeleid te voeren. Het 'bindend advies' voor beschermd erfgoed van de administratie bevoegd voor onroerend erfgoed bij een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, zoals dit was ingeschreven in artikel 11 van het Monumentendecreet van 1976, wordt voor het eerst ter discussie gesteld en er worden beroepsmogelijkheden tegen een weigering tot machtiging of vergunning ingebouwd. Er zijn eerste pogingen om lokale besturen te responsabiliseren onder andere door de subsidiëring van intergemeentelijke archeologische diensten. In verschillende beleidsverklaringen wordt aangegeven om af te stappen van het geografische beschermingsbeleid, waarbij gemeente per gemeente wordt

---

[193] 'Decreet van 21 december 2001 tot wijziging van het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen', *Belgisch Staatsblad*, 19 februari 2002, 6273.

[194] Een erfgoedlandschap is een groter ruimtelijk geheel van erfgoedelementen en –waarden, ingebed in een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). Erfgoedlandschappen worden door een gemeente, provincie of het Vlaams Gewest afgebakend in een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) op basis van een aangeduide ankerplaats. Daarbij worden de maatregelen voor het behoud van de erfgoedwaarden en -kenmerken ingeschreven in de stedenbouwkundige voorschriften.

[195] 'Decreet van 13 februari 2004 houdende maatregelen tot behoud van erfgoedlandschappen', *Belgisch Staatsblad*, 18 maart 2004, 15337.

[196] *Beleidsbrief Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed Beleidsprioriteiten 2006-2007*, Vl. Parl. Stuk 967 (2006-2007), nr. 1., 16 november 2006, initiatief 18, 61.

[197] S.N. (2007), *Evaluatie beschermingsinstrumentarium,* archief agentschap Onroerend Erfgoed, nota departement RWO, 22 augustus 2007.

geïnventariseerd en beschermd, en om te gaan naar een thematisch-typologisch beschermingsbeleid, waar binnen een bepaald type van erfgoed of een bepaald thema de waardering gebeurt. Het hoge beschermingsritme wordt afgeblokt, wat veel kritiek uitlokt, zowel van in de administratie als in het parlement.[198]

In dezelfde regeerperiode wordt bovendien het verbinden van rechtsgevolgen aan de inventaris van het bouwkundig erfgoed een belangrijker beleidsinstrument, waardoor de nood om deze inventaris vast te stellen urgenter wordt (*cf. infra 4.3.5.1*). Naast het beschermingsinstrument wordt er dus een bijkomend instrument in het leven geroepen waarbij de rechtsgevolgen minder ingrijpend zijn.

Enkele grote beleidsthema's komen aan de oppervlakte zoals de problematiek van het omvangrijke kerkelijk patrimonium en het stimuleren van herbestemming van erfgoed. De financiering van de onroerenderfgoedzorg blijft een uitdaging: de wachtlijsten voor een restauratiepremie blijven aangroeien en er is nood aan een kader voor het managen van langdurige en complexe restauratiewerken. Deze problematieken blijven in de opeenvolgende beleidsperiodes nog heel actueel.

4.1.4.2 Naar één decreet voor het onroerend erfgoed

Hoewel er al eerder sprake is van een regelgeving die de verschillende onroerenderfgoeddisciplines zou verenigen, wordt hier pas echt mee gestart in de regeerperiode van 2004 tot 2009.[199] Zowel vanuit politieke hoek als vanuit de administratie was er een vraag om de regelgeving sterk te vereenvoudigen en om begrippen en procedures op elkaar af te stemmen. Het was van in het begin duidelijk dat in dit nieuwe 'eenheidsdecreet' of 'basisdecreet' ook meteen de conventie van Valletta over de archeologische erfgoedzorg eindelijk doorvertaling diende te krijgen.

Pas in de volgende regeerperiode, wordt op 12 juli 2013 het integrale Onroerenderfgoeddecreet bekrachtigd en afgekondigd, na een lange weg te hebben afgelegd. Het uitvoeringsbesluit bij dit decreet komt tot stand op 16 mei 2014. Het decreet treedt grotendeels in werking op 1 januari 2015, uitgezonderd hoofdstuk 5 over de archeologische erfgoedzorg, dat pas in 2016 gefaseerd in werking treedt. Het nieuwe decreet roept een aantal vernieuwende instrumenten in het leven: het erkennen van actoren zoals onroerenderfgoedgemeenten en de onroerenderfgoedrichtplannen. Tegelijk blijven de verschillende beschermingsstatuten behouden (als monument, stads- en dorpsgezicht, archeologische site, en cultuurhistorisch landschap) en worden de beschermingsprocedures in een procedure geïntegreerd. Inventarisatie en bescherming blijven de kern uitmaken van het beleid. De essentie van het premie- en subsidiestelsel wordt in wezen echter niet verlaten. Inzake financiering wordt, naast het reguliere premiebeleid in de regelgeving, gekozen voor een fonds onder de vorm van erfgoedkluis.

4.1.4.3 Het Tweede Protocol bij het Verdrag van Den Haag

België ratificeerde op 13 oktober 2010 het Tweede Protocol van 26 maart 1999 bij het Unesco-verdrag van Den Haag inzake de bescherming van cultuurgoederen in geval van gewapend conflict.[200] Dit Tweede Protocol werd opgemaakt om de onvolkomenheden van het verdrag zelf bij te sturen en werkt

---

[198] Zie bijvoorbeeld: *Handelingen Commissievergadering Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed*, Vl. Parl., C6 – LEE1, zitting 2008-2009, 2 oktober 2008 (behandeling vragen om uitleg en interpellaties aan minister Dirk Van Mechelen), 9.

[199] *Beleidsnota Ruimtelijke Ordening, Monumenten en Landschappen 2004-2009*, Vl. Parl. Stuk 92 (2004-2005), nr. 1., 22 oktober 2004.

[200] 'Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict', Den Haag, 26 maart 1999.

aanvullend aan het verdrag. Door de ratificatie kwam het verdrag van Den Haag hierdoor terug meer in de aandacht en sindsdien wordt in een intra-Belgische werkgroep nagedacht hoe er verder uitvoering kan worden gegeven aan dit verdrag en beide protocollen. Het bekrachtigen van het Verdrag van Den Haag en de bijhorende protocollen houdt in dat de partijen bij dit verdrag zich ertoe verbinden om in vredestijd een lijst op te maken van goederen die bescherming zouden moeten genieten in het geval er een gewapend conflict uitbreekt. Hier geldt een onderscheid tussen een algemene bescherming, waarbij de lidstaten zelf een inventaris opmaken die ze indienen bij Unesco, en een 'versterkte' bescherming, waarbij de lidstaten een kandidaat-dossier opmaken wat wordt voorgedragen aan het Comité ter Bescherming van Cultuurgoederen in geval van Gewapend Conflict. Voor de algemene bescherming, in uitvoering van artikel 5 van het verdrag van Den Haag, is nog niet beslist welke goederen hiervoor in aanmerking kunnen komen. Het opstellen van een dergelijke lijst kan uiteraard een aanzienlijke impact hebben op het toekomstige beschermingsbeleid, omdat dit een bijkomende selectie inhoudt van erfgoed dat al beschermd is op basis van de Vlaamse regelgeving. Er werd wel al beslist om voor versterkte bescherming de link te leggen met de Belgische Werelderfgoedlijst. Dit houdt in dat de gewesten zich hebben voorgenomen om minstens het Werelderfgoed op de lijst voor versterkte bescherming te plaatsen.[201]

4.2 BEVOEGDE INSTANTIES

4.2.1 De uitbouw van de administratie

4.2.1.1 De staatshervormingen

Om de opeenvolgende hervormingen binnen de administratie bevoegd voor onroerend erfgoed te kaderen, is het nuttig om vooraf de verschillende staatshervormingen kort te schetsen. In 1970 werd al de basis gelegd voor de oprichting van drie gewesten (*cf. supra 3.1.3.4*). Deze krijgen ieder hun eigen grondgebied en moeten vooral actief zijn op economisch vlak. De gewesten vormen een antwoord op het streven van de Franstaligen naar economische autonomie, terwijl de gemeenschappen er zijn gekomen om de Vlamingen meer culturele autonomie te verschaffen. In 1980 vindt de Tweede Staatshervorming plaats waarbij het werk uit 1970 wordt verdergezet en dan worden de cultuurgemeenschappen kortweg de gemeenschappen. Dit omdat deze gemeenschappen zich naast culturele aangelegenheden ook mogen buigen over andere persoonsgebonden aangelegenheden, zoals welzijn. In deze staatshervorming worden ook al twee gewesten opgericht: het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest.

Met de derde staatshervorming van 1988-1989 krijgen de gemeenschappen opnieuw meer bevoegdheden en worden de gewesten verder versterkt. Zo krijgen de gemeenschappen onder meer het onderwijs toegewezen, terwijl de gewesten onder meer de bevoegdheid krijgen over vervoer en openbare werken. Met de vierde staatshervorming in 1993 wordt de Belgische Staat een volwaardige federale staat. De gemeenschappen en de gewesten, die tijdens de voorgaande hervormingen werden opgericht, krijgen nu immers al hun bevoegdheden toegewezen. De eerste zin van het eerste artikel van onze grondwet dat vroeger zei: "*België is ingedeeld in provincies*" veranderde in: "*België is een federale staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten*".

[201] In maart 2013 diende België alle Werelderfgoederen in bij Unesco om op de indicatieve lijst voor versterkte bescherming te plaatsen. In december 2013 werden drie goederen effectief op de lijst voor versterkte bescherming geplaatst. Voor het Vlaams Gewest is dit het complex Plantin-Moretus in Antwerpen. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gaat het over het Horta-museum en voor het Waals Gewest de neolithische vuursteenmijnen van Spiennes.

4.2.1.2 Van Rijksdienst naar Afdeling voor Monumenten en Landschappen

Het takenpakket van de Rijksdienst voor Monumenten en Landschappen (RML) werd door het Monumentendecreet van 1976 beïnvloed. De RML moest "*het beleid inzake de bescherming, de instandhouding, het onderhoud en het herstel van monumenten en stads- en dorpsgezichten voorbereiden en uitvoeren*". [202] Verder bepaalde het ook dat de RML medewerking moest verlenen aan de KCML bij de uitvoering van haar taak en dat ze het secretariaat ervan moest waarnemen. Daarnaast werd ook tot de oprichting van provinciale 'directies' besloten. Concrete stappen naar samenwerking met stedenbouw blijken uit het voornemen om de uit te bouwen provinciale directies van de Rijksdienst, die in de provinciehoofdsteden zullen worden gevestigd, zo mogelijk in dezelfde gebouwen als de provinciale diensten voor Stedenbouw onder te brengen.[203]

Met de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die er kwam door de Tweede Staathervorming, werd 'monumenten en landschappen' een bevoegdheid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.[204] De Rijksdienst was dus niet langer een federale instelling die bevoegd was voor het Vlaamse grondgebied, maar ze werd nu een echte Vlaamse instelling. Het Bestuur voor Monumenten en Landschappen (hierna: BML), opgericht in 1983, bestond uit een hoofdbestuur en vijf provinciale directies. Het BML was dus in feite dezelfde organisatie als de RML: de enige verschillen waren de naam en de bevoegdheid waaronder ze ressorteerden.[205] Het hoofdbestuur in Brussel evalueerde het beleid en zette het om in de praktijk. De buitendiensten waren verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid dat door de centrale diensten werd uitgetekend.[206] Het zwaartepunt van de werking van het BML lag dus bij de vijf provinciale directies: Antwerpen, Brugge, Gent, Leuven en Sint-Truiden. De meerderheid van de beschermings-, restauratie- en adviesdossiers werd er inhoudelijk behandeld. Daarnaast waren er een aantal vakafdelingen die wegens hun specialisatie niet ingedeeld waren bij de provinciale directies.

In het kader van de Derde Staatshervorming (1988-1989) verhuisde de bevoegdheid voor 'monumenten en landschappen' naar de gewesten.[207] Dit impliceerde dat zowel de Franstalige als de Nederlandstalige gemeenschap bevoegd waren voor Brussel. Door de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 1989 en de bevoegdheidsverschuiving voor monumenten en landschappen naar de gewesten, was het BML niet meer bevoegd voor het grondgebied van het Brussels Gewest.

In 1995 werd in het kader van een hervorming van de Vlaamse Overheid de naam Bestuur voor Monumenten en Landschappen veranderd in Afdeling Monumenten en Landschappen (hierna: AML) binnen de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumentenzorg (AROHM). Het takenpakket van het BML werd volledig door de AML overgenomen. In de regeerperiode 1995-1999 werden de bevoegdheden gedeeld: monumentenzorg was de bevoegdheid van minister L. Martens en de landschapszorg was een bevoegdheid van minister T. Kelchtermans.

---

[202] 'Decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten', *Belgisch Staatsblad*, 22 april 1976, 5096, artikel 4.
[203] S.N. (1978), 'Krachtlijnen van het beleid inzake monumenten, stads- en dorpsgezichten' in: *Bouwkundig Erfgoed in Vlaanderen, Berichtenblad 38*, 8.
[204] 'Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen', *Belgisch Staatsblad*, 15 augustus 1980, 9434.
[205] S.N. (1985), *Bestuur voor Monumenten en Landschappen: Jaarrapport 1984*, Brussel, 6.
[206] S.N. (1992), *Gids van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Instellingen van Openbaar nut*, Brussel.
[207] 'Wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen', *Belgisch Staatsblad*, 13 augustus 1988, 11367.

4.2.1.3 Beter Bestuurlijk Beleid

In 2006 onderging de volledige Vlaamse administratie een grootscheepse hervorming onder de noemer 'Beter Bestuurlijk Beleid'. Op 1 juli 2006 hield AML op te bestaan, aangezien de wetenschappelijke, de beleids- en de beheerstaken gesplitst werden. Het wetenschappelijk takenpakket (onderzoeken en inventariseren) verhuisde naar het Vlaams Instituut voor Onroerend Erfgoed (VIOE). Het beleidsluik werd toegewezen aan het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO) en de beheerstaken verhuisden naar het agentschap RWO. Het onroerenderfgoedbeleid en de bijhorende instrumenten werden voorbereid door de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Erfgoedbeleid van het Departement RWO.[208] Ook het IAP werd opgesplitst over de verschillende entiteiten (*cf. infra 4.2.2.3*). In 2004 werd ook nog een agentschap Inspectie RWO opgericht dat tot taak kreeg om met betrekking tot onroerend erfgoed de handhavingsmaatregelen in het kader van de geldende regelgeving toe te passen.[209] Binnen dit agentschap werd pas in 2006 effectief een Erfgoedinspectie opgericht.

Het agentschap RWO-Vlaanderen vervelde snel tot het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijk RO-Vlaanderen.[210] Dit hield in dat het agentschap enkel nog uitvoering gaf aan de bevoegdheden ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed. De bevoegdheid 'Wonen' ging over naar andere agentschappen. In 2009 werd de naam RO-Vlaanderen nogmaals veranderd in Ruimte en Erfgoed.[211] Inzake het beschermingsbeleid, is het belangrijk om te wijzen op de volgende taak van RO-Vlaanderen: "*Ten behoeve van het departement RWO, het inhoudelijk en administratief voorbereiden en volgen, op basis van de eigen beheersovereenkomst en van de inventarisgegevens van het intern verzelfstandigd agentschap VIOE, van de dossiers over de voorlopige en definitieve bescherming van monumenten- en stads en dorpsgezichten, archeologische monumenten en zones, landschappen en varend erfgoed en over de voorlopige en definitieve aanwijzing van ankerplaatsen*".[212] Het was dus RO-Vlaanderen die de beschermingsdossiers voorbereidde op basis van de inventarisgegevens van het VIOE. Het departement RWO toetste deze voorstellen van dossiers af aan de beleidsdoelstellingen voor ze aan de bevoegde minister werden bezorgd.

4.2.2 Van NDO over IAP naar VIOE

4.2.2.1 De Nationale Dienst voor Opgravingen

De hoofdopdracht van de NDO behelsde de uitvoering van archeologische opgravingen en de publicatie van het onderzoek gekoppeld aan restauratie en conservering van vondsten. Niettegenstaande de goede intenties groeide de NDO echter nooit uit tot een volwaardige overheidsdienst voor bodemonderzoek en archeologische monumentenzorg en kon men nooit gelijke

---

[208] *Nota aan de Vlaamse Regering betreffende het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed*, 14 mei 2004, VR/2004/1405/doc 0720.

[209] 'Besluit van de Vlaamse regering 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie RWO', *Belgisch Staatsblad*, 22 juni 2004, 50799; 'Besluit van de Vlaamse regering van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie RWO', *Belgisch Staatsblad*, 11 januari 2006, 1947.

[210] 'Besluit van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid RO-Vlaanderen', *Belgisch Staatsblad*, 11 januari 2006, 1941-1944.

[211] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2009 houdende wijziging van de benaming van het agentschap Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed in het agentschap Ruimte en Erfgoed', *Belgisch Staatsblad*, 11 januari 2010, 833-838.

[212] 'Besluit van 10 november 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid RO-Vlaanderen', *Belgisch Staatsblad*, 11 januari 2006, 1941, artikel 3.

tred houden met de evolutie in de buurlanden. In het officiële takenpakket van de NDO werd dan ook geen melding gemaakt van bescherming of zelfs maar beheer van het archeologisch patrimonium.[213]

In het kader van de Derde Staatshervorming werd op 1 augustus 1989 de NDO opgeheven en verhuisden de taken, het personeel, de werkingsmiddelen en ook de archieven naar de respectievelijke regio's.[214] In het Vlaams Gewest ging alles naar het op 5 juni 1991 opgerichte Instituut voor het Archeologisch Patrimonium (hierna: IAP). Na de regionalisering van de NDO door het Koninklijk Besluit van 31 juli 1989 volgden enkele moeilijke jaren tijdens dewelke de activiteiten van de NDO noodgedwongen op een laag pitje stonden, in afwachting van een beslissing aangaande de toekomst van deze organisatie.[215] De personeelsleden van de NDO waren wel overgedragen aan het Vlaams Gewest, maar dit gebeurde na een negatief advies van de Raad van State. De Raad van State betwiste onder andere dat de bevoegdheden van de NDO naar de gewesten moesten worden overgedragen en verwees naar het feit dat het een culturele aangelegenheid betrof, wat de gemeenschappen bevoegd zou maken. [216] Het negatieve advies van de Raad van State werd echter niet gevolgd. Met het Besluit van de Vlaamse Executieve van 6 juni 1990 werd er *de facto* een wetenschappelijke instelling, Dienst voor Opgravingen, opgericht binnen de schoot van de Diensten van de Vlaamse Executieve. Dit besluit zorgde ook voor de overdracht van het takenpakket van de oude NDO naar de nieuwe Vlaamse Dienst voor Opgravingen.[217] Na dit 'interregnum' van bijna 2 jaar werd op 5 juni 1991 het Instituut voor het Archeologisch Patrimonium opgericht bij het Departement Leefmilieu en Infrastructuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.[218] Administratief werd het IAP ingedeeld bij de Directeur-Generaal van de Administratie voor Ruimtelijke Ordening en Huisvesting. Dit moest een directe samenwerking met en ondersteuning van de Besturen van Ruimtelijke Ordening en Monumenten en Landschappen in de hand werken.[219]

4.2.2.2 Het Instituut voor het Archeologisch Patrimonium

Het IAP was, net als het NDO, een autonome, wetenschappelijke inrichting. Binnen het IAP bestond een opdeling in twee afdelingen: 'Prehistorie' en 'Historische Tijden'.[220] In het Besluit van de Vlaamse Executieve van 5 juni 1991 werd de opdracht van het IAP als volgt omschreven: "*het beleid inzake het beheer en de bescherming van het archeologisch patrimonium in Vlaanderen voorbereiden en zelf wetenschappelijke onderzoekingen en studies van dit archeologisch patrimonium verrichten*".[221] Het IAP vervulde naast een zuiver wetenschappelijke functie, ook belangrijke taken op het vlak van

---

[213] ROOSENS I. (2008), *Inventaris van het archief van het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed – bewaarplaats Zellik – (1863-2003)*, Brussel, Vrije Universiteit Brussel: Faculteit der Letteren en Wijsbegeerte, 12.

[214] 'Overdrachten', *Belgisch Staatsblad*, 1989, 14534–14535; 'Wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen', *Belgisch Staatsblad*, 13 augustus 1988, 11367; 'Koninklijk Besluit van 31 juli 1989 tot vaststelling van de wijze waarop de personeelsleden van wetenschappelijke inrichtingen van de Staat over gaan naar de Gewesten', *Belgisch Staatsblad*, 13661-13662, 4 augustus 1989.

[215] 'Advies van de Raad van State van 4 juli 1989 over een ontwerp van Koninklijk Besluit tot organisatie van de modaliteiten van overdracht van personeelsleden van wetenschappelijke inrichtingen van de Staat naar de Gewestexecutieven', *Belgisch Staatsblad*, 4 augustus 1989, 13660-13661.

[216] 'Koninklijk Besluit van 31 juli 1989 tot vaststelling van de wijze waarop de personeelsleden van wetenschappelijke inrichtingen van de Staat overgaan naar de Gewesten: verslag aan de Koning', *Belgisch Staatsblad*, 4 augustus 1989, 13659.

[217] 'Besluit van de Vlaamse Executieve van 6 juni 1990 houdende vaststelling van sommige bewarende maatregelen met betrekking tot het personeelsbeleid in de diensten van de Vlaamse Executieve', *Belgisch Staatsblad*, 10 augustus 1990, 15662-15664.

[218] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 1991 houdende instelling en organisatie van het Instituut voor het Archeologisch Patrimonium', *Belgisch Staatsblad*, 5 oktober 1991, 22013-22015.

[219] VAN LOOVEREN J. (2014), *op. cit.*, 519-520.

[220] DEBOE G. (1993), 'Het Vlaamse Gewest: Instituut voor het Archeologisch Patrimonium', in *Speurwerk: archeologische monumentenzorg in de Euregio Maas-Rijn*, 279.

[221] 'Besluit van de Vlaamse Regering2014 van 5 juni 1991 houdende instelling en organisatie van het Instituut voor het Archeologisch Patrimonium', *Belgisch Staatsblad*, 5 oktober 1991, 22014, artikel 2.

inventariseren. Daarnaast kreeg het instituut ook de opdracht om alle wettelijke en bestuurlijke middelen aan te wenden om de bescherming, het behoud en het beheer van het archeologisch patrimonium te verzekeren. Zo werd verondersteld dat het IAP advies zou uitbrengen over de bescherming en het beheer van het archeologisch patrimonium, nog voor er sprake was van een specifieke regelgeving om het archeologisch erfgoed te beschermen. Door de inwerkingtreding van het Archeologiedecreet in 1993 kreeg het IAP in één klap de verantwoordelijkheid voor het onderzoek, het beheer en de bescherming van het Vlaamse archeologische erfgoed. Het onderzoek, in de vorm van noodopgravingen bij bouwwerkzaamheden, kreeg hierbij de meeste aandacht. De Centrale Archeologische Inventaris (CAI) werd opgestart in de periode 2000-2001. Dit is een inventaris van de gekende archeologische vindplaatsen in Vlaanderen.

4.2.2.3 Het Vlaams Instituut voor Onroerend Erfgoed

In 2004 hield het IAP op te bestaan en werd het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed (VIOE) opgericht. De wetenschappelijke en beleidstaken van het IAP werden samengevoegd met een deel van de Afdeling Monumenten en Landschappen. Tegelijk verhuisden de beheerstaken van het IAP naar het Agentschap RWO. De Vlaamse Regering redeneerde in het *Besluit van 5 maart 2004* dat het beter was om de wetenschappelijke en de beheerstaken inzake onroerend erfgoed van elkaar te scheiden.[222] Deze institutionele hervormingen zouden ook ingegeven zijn door het feit dat dat de archeologische beschermingen uitbleven. Het Archeologiedecreet dateerde van 1993 maar in 2004 was er nog geen enkele archeologische bescherming gerealiseerd. Het VIOE werd bevoegd verklaard voor het wetenschappelijke en het beleidsgerichte onderzoek van het onroerend erfgoed. Door een besluit van 14 mei 2004 werd het VIOE een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid (IVA).[223]

4.2.3 De adviesraden

4.2.3.1 De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen

Het Monumentendecreet van 1976 bepaalde grotendeels de opdracht van de KCML. Artikel 3 stelde "*De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, Nederlandse sectie, heeft tot taak de Minister van advies te dienen inzake monumenten en stads- en dorpsgezichten. Zij verricht voorts werkzaamheden haar bij of krachtens dit decreet opgedragen. De Koninklijke Commissie bestaat uit een centrale commissie en provinciale commissies. De Koning bepaalt de bevoegdheid, de samenstelling en de werking van de Koninklijke Commissie.*" Net zoals in de voorgaande wet- en regelgevingen ging het ook nu weer enkel over een adviserende functie. De KCML bleef werken met provinciale afdelingen met name in Antwerpen, Brabant, Limburg, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen. Brussel-Hoofdstad ressorteerde onder de provinciale commissie van Brabant.[224]

Een Koninklijk Besluit van 17 juli 1979 zorgde voor de oprichting van een derde afdeling, naast de twee reeds bestaande afdelingen, binnen de schoot van de KCML.[225] Dit Koninklijk Besluit wijzigde echter

---

[222] 'Besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004 houdende wijziging van het Instituut voor het Archeologisch Patrimonium tot het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed', *Belgisch Staatsblad*, 13 april 2004, 20558-20559.
[223] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed', *Belgisch Staatsblad*, 18 juni 2004, 45235–45236.
[224] 'Koninklijk Besluit van 16 november 1976 tot uitvoering van het decreet tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten van 3 maart 1976 betreffende de samenstelling, organisatie en bevoegdheid van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, Nederlandse autonome sectie', *Belgisch Staatsblad*, 11 februari 1977, 1662-1663.
[225] 'Koninklijk Besluit van 17 juli 1979 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 24 september 1974 betreffende de samenstelling, de organisatie en de bevoegdheid van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen', *Belgisch Staatsblad*, 12 september 1979, 10033-10034.

ook de bevoegdheden van de reeds bestaande afdelingen: "*… De eerste afdeling is bevoegd voor monumenten en stads- en dorpsgezichten. … de tweede afdeling is bevoegd voor het inwendige van de monumenten en het roerend kunstbezit … de derde afdeling is bevoegd voor de landschappen.*"[226] Een ander Koninklijk Besluit van 24 januari 1979 bepaalde de werking van de KCML.[227] De KCML verleende de adviezen aan de minister, zowel dossiermatige adviezen over bijvoorbeeld beschermings- of restauratiedossiers als beleidsmatige adviezen.

De Derde Staatshervorming (1988-1989) had ook gevolgen voor de KCML. De Nederlandstalige sectie werd afgeschaft en er ontstond een 'nieuwe' instelling: de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen van het Vlaamse Gewest, die dus geen zeggenschap meer had over het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Met het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 januari 1994 werd de Vlaamse Archeologische Raad (hierna: VAR) opgericht.[228] Het takenpakket van de VAR bestond uit adviesverlening aan de bevoegde minister op basis van het Archeologiedecreet. De Raad zou dus ook adviezen uitbrengen over de archeologische beschermingen, die er niet meteen kwamen.

Door een besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 werd alle bestaande regelgeving met betrekking tot de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, de Vlaamse Archeologische Raad en de Vlaamse Heraldische Raad opgeheven.[229] Dit had als gevolg dat er geen Vlaamse Archeologische Raad of Vlaamse Heraldische Raad meer bestond, maar dat een nieuwe KCML bevoegd werd verklaard voor zowel monumenten, stads- en dorpsgezichten, landschappen, archeologie, varend erfgoed als heraldiek. Dit vertaalde zich ook duidelijk in de nieuwe organisatiestructuur van de KCML. De centrale commissie bestond uit vijf afdelingen: de afdeling Monumenten, de afdeling Landschappen, de afdeling Archeologie, de afdeling Varend Erfgoed en de afdeling Heraldiek. Ze werd bijgestaan door provinciale commissies die bestonden uit corresponderende leden. De afdelingen Archeologie en Heraldiek kregen wel de respectievelijke roepnamen Vlaams Archeologische Raad en Vlaams Heraldische Raad. De opdracht van de KCML bestond eruit om de minister van advies te dienen in de gevallen die bepaald zijn door de decreten met betrekking tot het onroerend erfgoed, het varend erfgoed en de heraldiek.[230] Onverminderd deze opdracht kon de centrale commissie bij de minister ook uit eigen beweging advies uitbrengen.[231] Naast een uitbreiding van de bevoegdheden van de KCML regelde het besluit van 5 maart 2004 de relatie met de Vlaamse administratie voor Onroerend Erfgoed, toen Ruimte en Erfgoed. De administratie nam het secretariaat waar, zorgde voor de verslaggeving bij de vergaderingen van de commissies, zowel bij de provinciale als de centrale, en stelde de commissie op de hoogte van de beslissingen, waaraan een advies van de KCML was voorgegaan, van de minister. De administratie kon ook voorstellen van advies

---

[226] *Idem*, artikel 1.

[227] 'Koninklijk Besluit van 24 januari 1979 tot bepaling van de taken van de Koninklijke Commissie voor monumenten en landschappen, Nederlandse sectie', *Belgisch Staatsblad*, 12 april 1979, 4428-4429.

[228] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 12 januari 1994 betreffende de samenstelling en de werking van de Vlaamse Archeologische Raad', *Belgisch Staatsblad*, 7 april 1994, 9257-9258.

[229] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 betreffende de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheden en de werking van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen van het Vlaamse Gewest', *Belgisch Staatsblad*, 16 april 2004, 22360-22365.

[230] De bedoelde decreten zijn: het *decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten*, het *decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium*, het *decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg*, het *decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed*, het *decreet van 7 november 1990 houdende vaststelling van het wapen, de vlag, het volkslied en de feestdag van de Vlaamse Gemeenschap*, het *decreet van 21 december 1994 houdende vaststelling van het wapen en de vlag van de provincies en gemeenten* en het *decreet van 3 februari 1998 houdende vaststelling van het wapen van privépersonen en instellingen*.

[231] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 betreffende de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheden en de werking van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen van het Vlaamse Gewest', *Belgisch Staatsblad*, 16 april 2004, 22360-22365.

voorbereiden en deze laten bekrachtigen door de KCML waarna deze tekst ook zou gelden als een advies van de commissie.

4.2.3.2 De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed

De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed (SARO) werd opgericht bij decreet van 10 maart 2006.[232] Deze strategische adviesraad adviseert de Vlaamse Regering of het Vlaams Parlement over strategische beleidsvraagstukken en over de hoofdlijnen van het beleid voor ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed. De raad heeft bovendien een klankbordfunctie en draagt bij tot het vormen van een beleidsvisie en het interpreteren van maatschappelijke ontwikkelingen op het vlak van ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed.

4.2.3.3 De Expertencommissie Onroerend Erfgoed

In 2010 werd ook nog de Expertencommissie Onroerend Erfgoed in het leven geroepen. In het Monumentendecreet werd in 2009 immers een beroepsmogelijkheid voorzien tegen een weigering tot machtiging. Via het ruimtelijke-ordeningstraject kon er ook in beroep worden gegaan tegen de weigering van een stedenbouwkundige vergunning als gevolg van het inwinnen van een advies van de administratie bevoegd voor onroerend erfgoed. De beroepsinstanties waren sinds 1 januari 2010 ertoe gehouden of hadden de mogelijkheid om dan het advies in te winnen van deze Expertencommissie.

4.2.4 De partnerverenigingen

Begin jaren ’90 worden ook verschillende flankerende verenigingen opgericht, die door de overheid worden gesubsidieerd en aanvullend dienen te werken op de opdrachten van de Vlaamse overheid: Monumentenwacht Vlaanderen (1991), de Vlaamse Contactcommissie Monumentenzorg (VCM, 1992) en Stichting Erfgoed Vlaanderen (1994).

In 2012 worden verschillende partnerverenigingen gefusioneerd tot Herita vzw. Daarnaast blijft de Monumentenwacht bestaan en wordt beslist om het Centrum voor Religieuze Kunst en Cultuur (CRKC) mede te financieren om zo een antwoord te kunnen bieden op de vele vraagstukken rond religieus onroerend erfgoed.

4.3 ANALYSE VAN DE INSTRUMENTEN

4.3.1 Beschermingsstatuten

4.3.1.1 Van nationaal naar algemeen belang

De wet van 1931 voorzag niet in een definitie van wat een ‘monument’ of een ‘landschap’ was. Pas in het Monumentendecreet (1976) en het Landschapsdecreet (1996) werden deze begrippen gedefinieerd. Ook het Archeologiedecreet (1993) omschreef duidelijk wat onder archeologische monumenten en archeologische zones begrepen kon worden.

In alle decreten is er sprake van beschermen omwille van het ‘algemeen belang’. Dit begrip verving het ‘nationale belang’ uit de wet van 1931. Nationaal belang kunnen we beschouwen als het louter lokale belang overstijgend. De Raad van State oordeelde in 1977 dat nationaal belang inderdaad diende te

[232] ‘Decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed’, *Belgisch Staatsblad 7 juni 2006*, 35872 **.** Dit decreet trad in werking op 1 juli 2006.

worden afgewogen tegenover het lokaal belang en dat het algemeen belang diende te worden afgemeten tegenover het particulier belang.[233] In theorie betekenen de begrippen 'nationaal belang' en 'algemeen belang' dus niet hetzelfde, maar uit verschillende uitspraken van de Raad van State blijkt dat de decreetgever er wel hetzelfde mee bedoelde.[234]

4.3.1.2 Integraal beschermen van monumenten

In het Monumentendecreet werd een monument in artikel 2, 2° omschreven als "*een onroerend goed, werk van de mens of van de natuur of van beide samen, dat van algemeen belang is omwille van zijn artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde, inbegrepen de zich erin bevindende roerende zaken, onroerend door bestemming*". Naast de al bestaande waarden (artistieke, historische en wetenschappelijke) was er nu ook sprake van de volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde. Er was dus een uitbreiding van het aantal erfgoedwaarden en bovenal duidde de formulering 'of andere' erop dat deze opsomming niet limitatief was.

Belangrijk is ook dat de roerende goederen, die zich in het monument bevinden en die 'onroerend door bestemming' zijn, mee konden worden beschermd. De formulering 'onroerend door bestemming' is gebaseerd op een zakenrechterlijk begrip uit het Burgerlijk Wetboek en was niet zomaar overdraagbaar op de bescherming van monumenten. Omwille van die reden werd de definitie van monument door het decreet van 8 december 1998 als volgt aangepast: *"een onroerend goed, werk van de mens of van de natuur of van beide samen, dat van algemeen belang is omwille van zijn artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde, met inbegrip van de cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken, inzonderheid de bijhorende uitrusting en de decoratieve elementen*".[235] Deze nieuwe definitie diende te verduidelijken dat de inbegrepen roerende goederen enkel mee beschermd konden worden voor zover zij mee deel uitmaakten van het monument en dus de erfgoedwaarde(n) mee ondersteunden. De nieuwe definitie sloot ook beter aan bij de definitie van een "monument" uit de conventie van Granada (1985). Deze nieuwe definitie trad vanaf 5 februari 1999 in werking en interpreteerde het begrip cultuurgoed vrij ruim. Deze cultuurgoederen zijn vanaf 1999 niet meer mee beschermd op basis van de juridische fictie "onroerend door bestemming" maar vanuit het "integrerend deel uitmaken van een monument" en zij blijven dus vanuit juridisch standpunt roerend. Over wat de draagwijdte is van deze nieuwe definitie bestaan er uiteenlopende juridische interpretaties. Uit verschillende juridische interpretaties blijkt echter dat cultuurgoederen die mee beschermd worden een "onverbreekbare band" moeten hebben met de waarden die aan de grondslag liggen van de bescherming van het onroerend goed.

Vanaf het Monumentendecreet kunnen we ervan uitgaan dat een bescherming van een onroerend goed slaat op het kadastrale perceel waarop het te beschermen gebouw zich bevindt. Hieruit kan besloten worden dat een gebouw in zijn geheel als beschermd moet beschouwd worden, tenzij het beschermingsbesluit er expliciet van afwijkt. Dit houdt dus in dat de fundamenten, de constructie-elementen en uiteraard ook de kelders van een gebouw mee beschermd zijn. Een opdeling tussen een gebouw en de historische fundamenten is artificieel omdat deze immers verankerd zijn aan elkaar en een historisch geheel vormen. Een decreetswijziging van 22 februari 1995 zorgde er bovendien voor

---

[233] R.v.St., nr. 18.140, 24 februari 1977, Adams.
[234] *R.v.St*., nr. 20422, 13 juni 1980, Desmedt; *R.v.St*., nr. 26.852, 9 juli 1986, CBR*; Arbitragehof* nr. 8.94, 27 januari 1994, B.S. 13 april 1994, overweging B.3.
[235] 'Decreet van 8 december 1998 houdende diverse bepalingen naar aanleiding van de begrotingscontrole 1998', *Belgisch Staatsblad*, 26 februari 1999 (in werking op 5 februari 1999), 2086.

dat voor monumenten steeds een plan bij het besluit tot bescherming moest worden gevoegd.[236] Deze integrale benadering doet vermoeden dat er werd afgestapt van gedeeltelijke beschermingen en de bescherming van onderdelen van gebouwen. Uit een analyse van de beschermingsbesluiten blijkt echter dat juist in de jaren 1970 en 1980 veel 'gevels en bedaking' afzonderlijk werden beschermd.[237]

4.3.1.3 Bebouwde en onbebouwde omgeving

Het decreet van 3 maart 1976 introduceerde ook voor het eerst het begrip 'stads- of dorpsgezicht' in artikel 2, 3° als volgt: "*een groepering van een of meer monumenten en/of onroerende goederen met omgevende bestanddelen, zoals onder meer beplantingen, omheiningen, waterlopen, bruggen, wegen, straten en pleinen, die omwille van haar artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde van algemeen belang is*". In tegenstelling tot een bescherming als monument, beoogt een bescherming als stads- of dorpsgezicht het beschermen van waardevolle ruimere gehelen, waarbij het belang van het ensemble en niet de individuele gevel primeert. Het is het geheel of de groepering van de onroerende goederen, samen met de omgevende bestanddelen, die de erfgoedwaarde bepaalt. De individuele gebouwen hoeven dus elk afzonderlijk geen erfgoedwaarde te bevatten.[238] Door het wijzigingsdecreet van 22 februari 1995 werd aan de definitie van stads- of dorpsgezicht een tweede luik toegevoegd, zodat ook de 'ondersteunende' stads- en dorpsgezichten of omgevingsstads- en dorpsgezichten konden worden beschermd. Dit tweede luik gaf volgende bijkomende definiëring: "*de directe, er onmiddellijk mee verbonden visuele omgeving van een monument, bepaald in 2° van dit artikel, die door haar beeldbepalend karakter de intrinsieke waarde van het monument tot zijn recht doet komen dan wel door haar fysische eigenschappen de instandhouding en het onderhoud van het monument kan waarborgen*". Het omgevingsstads- of dorpsgezicht hoefde op zichzelf geen intrinsieke erfgoedwaarde te hebben maar ontleende haar waarde aan het monument waar het rond ligt, als een soort buffer. Volgens de definitie waren er twee soorten van ondersteuning die het stads- en dorpsgezicht kon geven: enerzijds kon de omgeving een beeldbepalend karakter hebben en kwam het monument zo beter tot zijn recht; anderzijds kon het stads- of dorpsgezicht door zijn fysische eigenschappen de instandhouding en het onderhoud van het monument waarborgen, bijvoorbeeld om de windvang van een windmolen te garanderen. Het Monumentendecreet kende het begrip 'overgangszone' of 'bufferzone' dus niet maar gebruikte het instrument van de stads- en dorpsgezichten vanaf 1995 als dusdanig.

In artikel 3, 1° van het Landschapsdecreet werd een landschap gezien als "*een begrensde grondoppervlakte met een geringe dichtheid van bebouwing en een onderlinge samenhang, waarvan de verschijningsvorm en de samenhang het resultaat zijn van de natuurlijke processen en van maatschappelijke ontwikkelingen*". Voor de komst van het Monumentendecreet in 1976 konden alle ruimere gehelen, ook de bebouwde, als landschap worden beschermd op basis van de wet van 1931. Met de komst van het Monumentendecreet werd het onderscheid met het statuut 'stads- of dorpsgezicht' scherper. Na uitspraken door de Raad van State en het Arbitragehof, besloot men in het nieuwe Landschapsdecreet het onderscheid tussen landschap en stads- en dorpsgezicht duidelijker te maken. In een beschermd stads- of dorpsgezicht zou de waarde van de gebouwde elementen primeren. Een landschap wordt daarentegen onderscheiden door een geringe dichtheid van bebouwing.[239] Deze uitspraken zullen zeer bepalend zijn in het vormgeven van het decreet van 16 april

---

[236] 'Decreet van 22 februari 1995 tot wijziging van het decreet van 3 maart 1976 tot beschermingen van monumenten, stads- en dorpsgezichten', *Belgisch Staatsblad*, 5 april 1995, 8489.
[237] Zie hiervoor de resultaten van het deelpakket 'gevels en bedaking' uit fase 2 van deze Doelmatigheidsanalyse van het beschermingsinstrumentarium (nog in uitvoering).
[238] DRAYE . (1993), *op. cit*. , 69.
[239] *Parl. St., Vl. R.* 1994-1995, nr. 731/1, 8; *Parl. St., Vl. R.* BZ 1995, nr. 69/1, 8.

1996 betreffende de landschapszorg. De oude beschermingsbesluiten, waarbij bebouwde omgevingen als landschap werden beschermd, werden hier niet op aangepast.

Artikel 5 van hetzelfde decreet bepaalde dan weer dat "*een landschap, dat van algemeen belang is wegens zijn natuurwetenschappelijke, historische, esthetische of sociaal-culturele waarde, kan worden beschermd met inbegrip van een overgangszone die deze waarden van het landschap ondersteunt*". We zien hier de toevoeging van de sociaal-culturele waarde, naast de historische, esthetische en wetenschappelijke, waardoor het toepassingsgebied van het decreet veel ruimer werd. Bijkomend merken we op dat er al in 1996 een 'overgangszone' kon worden mee beschermd bij een landschap. Deze diende op zichzelf niet over erfgoedwaarden te beschikken maar moest de erfgoedwaarden van het landschap wel ondersteunen.

4.3.1.4 Archeologische monumenten en archeologische zones

Het Archeologiedecreet van 1993 omvatte twee verschillende definities die wilden verduidelijken wat het voorwerp was van dit nieuwe decreet. Eerst werden in artikel 3, 2° 'archeologische monumenten' gedefinieerd als: '*alle overblijfselen en voorwerpen of enig ander spoor van menselijk bestaan die getuigenis afleggen van tijdperken en beschavingen waarvoor opgravingen of vondsten de belangrijkste of één van de belangrijkste bronnen van informatie zijn, onderverdeeld in:*
a. onroerende archeologische monumenten: alle niet verplaatsbare archeologische monumenten die ondergronds of aan de oppervlakte of onder water aanwezig zijn, alsook de roerende archeologische monumenten die onroerend zijn door bestemming ;
b. roerende archeologische monumenten: alle andere archeologische monumenten".
Daarnaast was er in artikel 3, 3° ook sprake van archeologische zones als: "*alle gronden die van wetenschappelijk en cultuurhistorisch belang zijn wegens de daar aanwezige archeologische monumenten*".

Tien jaar later werden deze definities licht gewijzigd door de wijziging van het decreet op 28 februari 2003.[240] Voor archeologische monumenten werden in artikel 3, 2° de woorden "de belangrijkste of één van de belangrijkste bronnen" vervangen door "een betekenisvolle bron" van informatie. Tegelijk werd in de definitie van archeologische zone duidelijk gemaakt dat er niet altijd zekerheid was over de aanwezigheid van archeologische monumenten op het ogenblik van de bescherming. Vandaar werd de formulering aangepast naar de "mogelijk aanwezige archeologische monumenten". Er is dus meer aandacht voor het onzichtbare karakter van het archeologische erfgoed en het feit dat niet altijd met zekerheid kan worden uitgemaakt welke percelen precies archeologische monumenten bevatten en welke niet. Tegelijk wordt er belang gehecht aan de samenhang tussen archeologische monumenten waardoor ook de percelen waarop geen archeologische monumenten liggen, deel kunnen uitmaken van een groter geheel.[241] Belangrijk is ook dat de wijziging in 2003 ervoor zorgde dat bij de bescherming van een archeologische zone een bufferzone mee kon worden afgebakend. Deze diende voornamelijk als beveiligingszone om verdere aftakeling van het gebied door erosie te voorkomen.[242]

---

[240] 'Decreet van 28 februari 2003 tot wijziging van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium', *Belgisch Staatsblad*, 24 maart 2003, 14128.
[241] EYSKENS T. (2004), 'Het archeologiedecreet van onder het stof gehaald?' in: *T.R.O.S.*, 1, 9.
[242] *Parl. St. Vl. R.* 2002-2003, nr. 1440/1, 4.

4.3.2 Beschermingsprocedures

4.3.2.1 Van drietraps- naar tweetraps-procedure

Het Monumentendecreet van 1976 werkte met een beschermingsprocedure in drie trappen: een voorontwerp van lijst, een ontwerp van lijst (voorlopige bescherming) en een definitieve bescherming. Er waren dus drie formele beslissingsmomenten waartussen verschillende stappen in de procedure werden uitgevoerd. Het initiatiefrecht tot bescherming lag zowel bij openbare besturen als bij particulieren, die de minister konden verzoeken een monument, een stads- of dorpsgezicht op voorontwerp van lijst te plaatsen. Daarna werd een openbaar onderzoek gevoerd na publicatie in ten minste drie Nederlandstalige dag- of weekbladen. Dit openbaar onderzoek duurde dertig dagen. De opmerkingen en bezwaren werden bij het betrokken gemeentebestuur ingediend. Er werden adviezen ingewonnen van de betrokken provinciale afdeling van de KCML, de 'provinciale directie van het bestuur voor de stedenbouw' en het betrokken gemeentebestuur. Voor de stads- en dorpsgezichten werd de beslissing ook aangeplakt. Tussen het voorontwerp van lijst en het ontwerp van lijst werden de gemeentebesturen, de eigenaars en de vruchtgebruikers van een beschermd monument individueel betekend. Dit gold aanvankelijk niet voor eigenaars van panden gelegen in stads- of dorpsgezichten. Er werd over het ontwerp van lijst opnieuw een advies van de KCML ingewonnen hoewel de KCML al bij het voorontwerp een advies had gegeven. De beslissing tot plaatsing op ontwerp van lijst verviel van rechtswege een jaar na de publicatie in het Belgisch Staatsblad. Deze termijn kon eenmalig ten hoogste voor zes maanden verlengd worden. In dringende omstandigheden kon de minister beslissen om de rechtsgevolgen van een 'voorlopige' bescherming onmiddellijk van toepassing te verklaren voor een termijn van ten hoogste 120 dagen.

In 1995 werd de beschermingsprocedure voor monumenten, stads- en dorpsgezichten grondig herwerkt.[243] Bij de voorbereidingen van het wijzigingsdecreet van 1995 merkte men op dat de beschermingsprocedures zeer ingewikkeld waren en veelal onnodig lang duurden: '*termijnen van 5 jaar en langer waren in het verleden geen uitzondering. Vandaar dat een actualisatie van het decreet zich opdringt teneinde een coherent beleid te kunnen voeren waarbij, eenmaal de procedure gestart, iedereen weet wanneer een definitieve beslissing terzake kan genomen worden*".[244] De beschermingsprocedure werd tot twee stappen herleid, namelijk een voorlopige en definitieve bescherming: "*Bij de huidige procedure, die uit drie stappen bestaat, wordt tussen het ontwerp van lijst en de definitieve bescherming slechts het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen gevraagd. Nochtans adviseert de provinciale afdeling van de Commissie reeds na het voorontwerp zodat hetzelfde adviserend orgaan feitelijk tweemaal rond hetzelfde dossier een advies uitbrengt. Dit voegt niets toe tot de procedure en bouwt bovendien een rechtsonzekerheid in : hetzelfde orgaan kan aan de minister twee tegenstrijdige adviezen uitbrengen. Vandaar dat het aangewezen is om de procedure, zoals reeds voor de landschappen en het roerend cultureel patrimonium, tot twee stappen te herleiden waarbij de beslissing tot het al dan niet beschermen van het object binnen een termijn van maximaal anderhalf jaar dient genomen te worden.*".[245] Tegelijk wordt de spoedprocedure geschrapt omdat bij voorlopige bescherming de rechtsgevolgen onmiddellijk van toepassing werden en deze mogelijkheid overbodig was geworden. Ook de publicatie in verschillende dag- of weekbladen werd niet meer voorzien. Blijkbaar kaderde deze verplichting uit het Monumentendecreet van 1976 nog in het bieden van steun aan de pers maar bestond deze nood niet meer in de jaren 1990. De bekendmaking van beschermingsprocedures kon uiteraard nog steeds op vrijwillige basis gebeuren.[246]

---

[243] Decreet van 22 februari 1995 tot wijziging van het decreet van 3 maart 1976 tot beschermingen van monumenten, stads- en dorpsgezichten', *Belgisch Staatsblad*, 5 april 1995, 8489.
[244] *Parl.St.* Vl.R. 1993-94, nr. 589/1, 1.
[245] *Parl.St.* Vl.R. 1993-94, nr. 589/1, 2.
[246] *Parl.St.* Vl.R. 1993-94, nr. 589/1, 3.

Nochtans waren er ook voorstanders van het behoud van deze publicatieplicht omdat "*de bevolking wordt op deze manier geïnformeerd, betrokken en gesensibiliseerd*".[247]

Bij de decreetswijziging van 1995 was ook sprake van een protocol dat zou getekend zijn tussen de minister bevoegd voor ruimtelijke ordening en de minister bevoegd voor monumenten en landschappen. Hierin stond onder andere dat vooraleer een ontwerp van lijst ter goedkeuring aan de minister bevoegd voor monumenten en landschappen werd voorgelegd, eerst de betrokken buitendienst van het 'bestuur ruimtelijke ordening' op de hoogte werd gebracht. Zo konden zij elke eventuele strijdigheid van het ontwerp van lijst met de geldende plannen van aanleg melden.[248] Het advies door ruimtelijke ordening werd dus vooral van belang geacht om inzicht te krijgen in de planologische toestand van de betrokken goederen en in de mogelijke stedenbouwkundige vergunningen die al zouden zijn afgeleverd voor het betreffende onroerend goed.[249]

Het Monumentendecreet van 1976 zorgde ervoor dat het opheffen of wijzigen van een beschermingsbesluit veel eenvoudiger werd. Terwijl volgens de wet van 1931 het opheffen van een bescherming gebeurde onder dezelfde voorwaarden en vorm als de bescherming zelf, diende vanaf 1976 de koning eenvoudigweg de beslissing te nemen, na de KCML hierover te hebben gehoord. Lange tijd waren er weinig voorwaarden bepaald rond de opheffing of wijziging van een beschermingsbesluit.

4.3.2.2 De 'tijdelijke' bescherming van het archeologisch patrimonium

De beschermingsprocedure voor het archeologisch patrimonium werd gespiegeld aan deze voor monumenten en stads- en dorpsgezichten, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding: "*Vermits dit decreet [het Archeologiedecreet van 1993] in feite bedoeld is als een aanvulling bij het decreet tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten van 3 maart 1976, als een bijzonder beschermingsinstrument voor archeologische monumenten waarvoor het bestaande decreet niet aangepast is, is het aangewezen bij de bestaande wetgeving aan te sluiten. Niet alleen om praktische redenen, maar tevens om eenvormigheid in de wetgeving na te streven, wordt een procedure voorgesteld die zoveel mogelijk de reeds bestaande en degelijk functionerende werkwijze in toepassing van het Decreet van 3 maart 1976 volgt. Daarbij werd evenwel gestreefd naar een aanpassing aan de specifieke vereisten van de bescherming van archeologische monumenten en naar een vereenvoudiging van de beschermingsprocedure in verhouding tot de geringere en meestal niet definitieve beperkingen van het eigendomsrecht die de bescherming en het behoud van archeologische monumenten in de meeste gevallen slechts zullen vereisen.*"[250.] Het zogenaamde tijdelijk karakter van de bescherming van het archeologisch patrimonium waarvan sprake, kwam echter niet goed tot uiting in de beschermingsprocedure. De procedure werd vooral gespiegeld aan deze voor monumenten, stads- en dorpsgezichten en was enigszins vereenvoudigd. Er was echter nergens bepaald wat onder een 'tijdelijke' bescherming kon worden begrepen en op welk moment een bescherming diende te worden opgeheven of gewijzigd.

Het decreet van 1993 ging meteen uit van een tweetrapsprocedure (voorlopige en definitieve bescherming). Er werd geen openbaar onderzoek georganiseerd maar er diende wel een individuele betekening te gebeuren. Aanvankelijk was bepaald dat deze individuele betekening aan iedereen 'terzelfdertijd' diende te gebeuren. Deze bepaling werd in 2003 afgeschaft aangezien dit in de praktijk moeilijk haalbaar was en dus tot procedurefouten kon leiden. Het valt op dat het Archeologiedecreet al veel gedetailleerder voorschrijft welke informatie een beschermingsbesluit diende te bevatten, zoals

---

[247] *Parl.St.* Vl.R. 1993-94, nr. 589/6, 1.
[248] *Parl.St.* Vl.R. 1993-94, nr. 589/4, 32.
[249] DRAYE A. (1993), *op. cit.*, 82.
[250] *Parl.St.* Vl. R. 1992-93, nr. 258/1, 12.

de benaming, de beschrijving, de kadastrale gegevens, een afgelijnd plan, de redenen, de algemene en bijzondere beschermingsvoorschriften.

4.3.2.3 Een nieuwe procedure voor landschappen

Ook de procedure van het Landschapsdecreet werd gebaseerd op de al bestaande beschermingsprocedures maar werd verder verfijnd. Aangezien het Landschapsdecreet pas tot stand kwam op 16 april 1996, betekende dit dat van 1931 tot 1996 voor de bescherming van landschappen werd gewerkt op basis van de wet van 1931: landschappen werden nog gerangschikt. Intussen hadden de decreten van 13 juli 1972 en van 14 juli 1993 al wijzigingen aangebracht aan de wet van 1931.[251] Dat de wet van 1931 nog werd aangepast in 1993 terwijl men al begonnen was met de opmaak van een volledig nieuw Landschapsdecreet, had volgende redenen: "*De recente rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de procedure van rangschikking als landschap, toonde de administratieve lacunes in de wet van 7 augustus 1931 en het decreet van 13 juli 1972. Daarom besliste de Vlaamse Regering om, onafgezien de noodzaak van een fundamenteel nieuw decreet houdende de bescherming van landschappen, reeds een nieuw wijzigingsdecreet te bekrachtigen waarbij enkel de procedure wordt aangepast teneinde de rechtszekerheid van de burger te verzekeren. Deze administratieve procedure wordt hernomen in dit decreet*.". [252] Bij de voorbereiding van het Landschapsdecreet stelde men zich de vraag of de geldigheidstermijnen niet te krap zouden zijn. Ook deze waren gespiegeld aan het Monumentendecreet en het Archeologiedecreet, waarbij een termijn van een jaar gold die maximaal met zes maanden kon worden verlengd. Aangezien de voorlopige bescherming individueel moest worden betekend en men doorgaans met heel veel eigenaars, vruchtgebruikers, erfgoedpachthouders en opstalhouders te maken had, leek de vergelijking met de monumentenprocedure niet op te gaan. De bevoegde minister was echter geen voorstander om de termijnen nodeloos te rekken en de procedure werd gelijkgeschakeld aan deze voor bouwkundig en archeologisch erfgoed.[253]

Vanaf 1996 bestond ook de mogelijkheid tot het mee beschermen van een overgangszone. Deze zone werd ook op plan afgebakend hoewel het decreet hier zelf niks over zegt.[254] Vanaf 2001 moeten op het plan ook de karakteristieke gebouwen aangegeven worden.[255] Opmerkelijk is dat in de praktijk de gebouwen uit de inventaris van het bouwkundig erfgoed worden gelijkgesteld met voor het landschap karakteristieke gebouwen. Niet alle gebouwen opgenomen in die inventaris zijn echter als karakteristiek voor het landschap te beschouwen. Vanaf 1996 is er ook sprake van de opname van maatregelen en richtlijnen "*die door of krachtens dit decreet worden opgelegd met het oog op de instandhouding en het onderhoud van de landschappen, met inbegrip van de erfdienstbaarheden van openbaar nut en van de beperkingen op de uitoefening van de eigendoms- en gebruikrechten"* in het beschermingsbesluit. Er wordt echter niet verder verduidelijkt wat het verschil is tussen deze 'maatregelen' en 'richtlijnen' en dit was hinderlijk omdat het taalgebruik suggereert dat er een verschil is tussen beide begrippen.[256] Het vermelden van maatregelen en richtlijnen inzake onderhoud en

---

[251] 'Decreet van 13 juli 1972 tot wijziging van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen', *Belgisch Staatsblad*, 7 september 1972, 9673.
'Decreet van 14 juli 1993 tot wijziging van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen, gewijzigd door het decreet van 13 juli 1972', *Belgisch Staatsblad*, 9 september 1993, 19913.
[252] *Parl.St.* Vl.R. 1994-95, nr. 731/3, 17.
[253] *Parl.St.* Vl.R. 1994-95, nr. 731/3, 17.
[254] DRAYE A. (1993), *op. cit.*, 243.
[255] 'Decreet van 21 december 2001 tot wijziging van het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen', *Belgisch Staatsblad*, 19 februari 2002, 6273.
[256] DRAYE A.(1993), *op. cit.*, 243, BOES M., 'Bescherming van Monumenten en Landschappen', in: MEULEMAN D. (2003), *Recente ontwikkelingen betreffende vastgoed en landeigendom: naar nieuwe bestemmingsstatuten voor het buitengebied?*, Antwerpen, Intersentia, 132.

instandhouding omvatte in de praktijk vooral een verwijzing naar het Landschapsdecreet zelf en naar het bijhorende uitvoeringsbesluit.[257]

4.3.2.4 De uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen

De wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen zorgde ervoor dat beschermingsbesluiten formeel gemotiveerd moesten worden en vanaf dan dienden deze besluiten ook alle feitelijke en juridische overwegingen te vermelden die de bescherming rechtvaardigden.[258] Niet alle opmerkingen en bezwaren moesten expliciet hernomen en beantwoord worden in het besluit maar enkel het opnemen van de waarden en een loutere verwijzing naar het advies van de KCML werd wel als onvoldoende geacht. [259] [260] Ook een opheffings- of wijzigingsbesluit, moest dus grondig gemotiveerd worden. Een dergelijke motivering opbouwen bleek niet altijd even eenvoudig en bij opheffing werd voornamelijk gemotiveerd dat de goederen zelf of de erfgoedwaarden waren verloren gegaan.

4.3.3 Rechtsgevolgen van een bescherming

Zowel het Monumentendecreet (1976), het Archeologiedecreet (1993) als het Landschapsdecreet (1996) volgden een gelijkaardige logica voor het verbinden van rechtsgevolgen aan een bescherming. Alle decreten werkten, in min of meerdere mate, met wat wij nu een 'actief- en passiefbehoudsbeginsel' zouden noemen. In uitvoeringsbesluiten werden algemene beschermingsvoorschriften opgelegd die desgevallend in het beschermingsbesluit konden worden verfijnd of aangevuld met specifieke beschermingsvoorschriften. In dit geval primeerden de specifieke erfdienstbaarheden of voorschriften op de algemene voorschriften. Om bepaalde werkzaamheden te kunnen aanvatten was een voorafgaande toelating nodig en in sommige gevallen werd deze toelating in een stedenbouwkundige vergunning geïntegreerd. Er gold ook een informatieplicht voor de instrumenterende ambtenaren.

4.3.3.1 Actief- en passiefbehoudsbeginsel

Het actief- en passiefbehoudsbeginsel werden op een gelijkaardige manier in het Monumentendecreet en het Landschapsdecreet ingeschreven. Enerzijds gold voor eigenaars en vruchtgebruikers de verplichting tot de nodige instandhoudings- en onderhoudswerken om het goed in een goede staat te behouden (actiefbehoudsbeginsel) en anderzijds gold voor iedereen een verbod om te ontsieren, te beschadigen of te vernielen (passiefbehoudsbeginsel).[261]

Voor archeologische monumenten en zones gold dat een eigenaar en gebruiker de plicht hadden om de archeologische monumenten, die zich op hun gronden bevonden, te bewaren en te beschermen en om ze voor beschadiging en vernieling te behoeden, ongeacht of ze beschermd waren of niet.[262] Er is dus geen aparte onderhouds- en instandhoudingsplicht voor de beschermde archeologische monumenten. Deze plicht was van toepassing op alle archeologische monumenten en in feite dus ook op alle eigenaars en gebruikers. Deze bepaling in het Archeologiedecreet was dus een soort mengeling van het actief- en passiefbehoudsbeginsel.

---

[257] DRAYE A. (1993), *op. cit.*, 243.
[258] 'Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen', *Belgisch Staatsblad*, 12 september 1991, 19976.
[259] DRAYE A. (1993), *op. cit.*, 88.
[260] Bijvoorbeeld: R.v.St 3 juni 1998, nr. 74.105, Rondelez.
[261] Monumentendecreet van 3 maart 1976, art. 11 en Landschapsdecreet van 16 april 1996, art. 14 §2.
[262] Archeologiedecreet van 30 juni 1993, artikel 4, §2.

In uitvoeringsbesluiten werd de instandhoudings- en onderhoudsplicht vervolgens uitgewerkt: voor monumenten, stads- en dorpsgezichten gebeurde dit in het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 1993 tot bepaling van de algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van monumenten en stads- en dorpsgezichten; voor archeologische monumenten en zones gold het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 1994 tot uitvoering van het decreet van 30 juni 1993 houdende de bescherming van het archeologisch patrimonium; voor landschappen werd deze instandhoudings- en onderhoudsplicht verder uitgewerkt in het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 1997 houdende algemene beschermingsvoorschriften, advies- en toestemmingsprocedure, instelling van een register en vaststelling van een herkenningsteken voor beschermde landschappen.[263]

4.3.3.2 Algemene en specifieke beschermingsvoorschriften

In de voormelde uitvoeringsbesluiten waren steeds algemene beschermingsvoorschriften opgenomen. In het beschermingsbesluit konden daarnaast bovendien specifieke erfdienstbaarheden, beschermingsvoorschriften of onderhoudsverplichtingen worden opgenomen. Zowel in het Monumentendecreet als in het Landschapsdecreet was opgenomen dat de specifieke voorschriften primeerden op de meer algemene voorschriften (art. 1, §2 van het BVR van 17 november 1993 en art. 2, §2 van het BVR van 3 juni 1997). Wanneer er specifieke erfdienstbaarheden werden opgelegd, maakten zij één ondeelbaar geheel uit met het beschermingsbesluit.[264]

Voor de beschermde archeologische monumenten en zones was opgenomen dat de bijzondere beschermingsvoorschriften in de beschermingsbesluiten voorrang hebben op de algemene beschermingsvoorschriften in zoverre zij daarvan gedeeltelijk afwijken (art. 2, §2 van het BVR van 20 april 1994).

4.3.3.3 Toelatings- en meldingsplichten

Het Monumentendecreet stelde dat welbepaalde werken uitgevoerd zonder voorafgaande machtiging of in strijd met de voorwaarden uit deze machtiging, konden worden stilgelegd (art. 11, §4). Tot het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 1993 er kwam, had het Monumentendecreet echter geen eigen uitvoeringsbesluit dat algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud bepaalde. Tot dan werd teruggevallen op het Koninklijk Besluit van 6 december 1976 dat de algemene voorschriften bepaalde.[265] In het besluit van 17 november 1993 (art. 5, §3 en 4 en art. 11, §1 en 2) werden de handelingen opgesomd die verboden waren zonder schriftelijke vergunning van de Vlaamse Regering of haar gemachtigde.[266] Met de decreetswijziging van 21 november 2003 werd artikel 11 geherformuleerd en ingevoegd dat werken niet kunnen worden aangevat zonder een voorafgaande

---

[263] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 1993 tot bepaling van de algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van monumenten en stads- en dorpsgezichten', *Belgisch Staasblad*, 10 maart 1994, 5966.
'Besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 1994 tot uitvoering van het decreet van 30 juni 1993 houdende de bescherming van het archeologisch patrimonium', *Belgisch Staatsblad*, 15 juli 1994,18649.
'Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 1997 houdende algemene beschermingsvoorschriften, advies- en toestemmingsprocedure, instelling van een register en vaststelling van een herkenningsteken voor beschermde landschappen', *Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 1997, 25867.
[264] *R.v.St*, nr. 133.359, 30 juni 2004, Van Overbeke; DRAYE A. (1993), *op. cit.*, 59.
[265] 'Koninklijk Besluit van 6 december 1976 tot bepaling van de algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van de monumenten en de stads- en dorpsgezichten vermeld in de bij ministerieel besluit vastgestelde ontwerpen van lijst van de voor bescherming vatbare monumenten, stads- en dorpsgezichten, of van definitief bij koninklijk besluit beschermde monumenten, stads- en dorpsgezichten', *Belgisch Staatsblad*, 26 februari 1977, 2414.
[266] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 1993 tot bepaling van de algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van monumenten en stads- en dorpsgezichten', *Belgisch Staatsblad*, 10 maart 1994, 5966.

machtiging (art. 11, § 4).[267] Het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings, vergunningen- en handhavingsbeleid introduceerde een administratief beroep bij de Vlaamse Regering tegen de weigering van een machtiging.[268] In dat geval diende de bevoegde minister een advies in te winnen van de Expertcommissie (*cf. supra 4.2.3.3*). Met ditzelfde decreet van 27 maart 2009 werd ook de machtigingsplicht voor werken in stads- en dorpsgezichten vervangen door een meldingsplicht. Hiertoe werd in artikel 11, §4, derde lid van het Monumentendecreet bepaald dat niet-vergunningsplichtige werken gemeld moesten worden bij het College van Burgemeester en Schepenen van de betrokken gemeente. Als het College dan oordeelde dat de aangemelde werken van die aard zijn om de wezenlijke eigenschappen van het beschermde geheel te verstoren, dan moest toch nog een machtiging aangevraagd worden bij het agentschap Onroerend Erfgoed.

In het Archeologiedecreet werd in artikel 25, §2 bepaald dat het verboden is om bepaalde handelingen uit te voeren zonder voorafgaande schriftelijke vergunning. In het Landschapdecreet was in art. 14, §4 bepaald dat werken of handelingen, die strijdig zijn met de maatregelen en richtlijnen van het beschermingsbesluit en niet vergunningsplichtig zijn, onderworpen waren aan een toestemming.

Een voorafgaande machtiging (Monumentendecreet), schriftelijke vergunning (Archeologiedecreet) en toestemming (Landschapsdecreet) komen in feite op hetzelfde neer: voor bepaalde werkzaamheden konden worden aangevat, diende de administratie op de hoogte te worden gebracht en al dan niet haar goedkeuring hechten aan deze werkzaamheden. Aan een toelating konden voorwaarden worden gekoppeld.

4.3.3.4 Adviesplicht bij vergunningsplichtige handelingen

Als de handelingen aan een monument of stads- of dorpsgezicht ook stedenbouwkundig vergunningsplichtig waren, dan diende er geen aparte machtiging gevraagd worden, maar won de vergunningverlener het bindend advies in van het agentschap. De machtiging werd dus via het bindend advies verleend, maar dan geïntegreerd in de stedenbouwkundige vergunning. Deze adviesplicht bij vergunningsplichtige handelingen was al voorzien in de oorspronkelijke versie van het Monumentendecreet in artikel 11, §2. Bij decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening werd de expliciete verwijzing naar de adviesplicht geschrapt uit het Monumentendecreet: ze was namelijk in het decreet van 18 mei 1999 zelf opgenomen.[269] Door het decreet van 27 maart 2009 werd de adviesplicht opnieuw expliciet ingeschreven in artikel 11, §4, vierde lid van het Monumentendecreet.[270] Ook voor handelingen aan beschermde archeologische monumenten en zones die stedenbouwkundig vergunningsplichtig waren, werd de schriftelijke vergunning geacht ambtshalve te zijn verleend (Archeologiedecreet, art. 25, §4). Dit betekent evenzeer dat een verplicht bindend advies werd ingewonnen, dat meteen als de schriftelijke vergunning werd beschouwd. Ook voor vergunningsplichtige handelingen aan of in een beschermde landschappen, was de vergunningverlener verplicht een advies in te winnen. Dat advies was bindend voor zover het negatief is of voorwaarden oplegt (Landschapsdecreet, art. 14, §3).

Eerst bepaalde art. 111, §5, eerste lid, 2°, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening dat het advies inzake onroerend erfgoed en het advies van de wegbeheerder bindend waren, voor zover dit advies negatief was of voorwaarden oplegde, daar waar

---

[267] 'Decreet van 21 november 2003 houdende wijziging van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten, *Belgisch Staatsblad*, 23 februari 2004, 10364.
[268] 'Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid', *Belgisch Staatsblad*, 15 mei 2009, 37238.
[269] 'Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening' *Belgisch Staatsblad*, 8 juni 1999, 21001.
[270] 'Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid', *Belgisch Staatsblad*, 15 mei 2009, 37238.

de overige sectoradviezen een niet-bindend karakter hadden. Vanaf de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) werd de rechtskracht van die verplichte onroerenderfgoedadviezen in beginsel geregeld door de generieke richtsnoeren van de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 van de VCRO.[271] Die artikelen gelden evenwel voor alle sectoradviezen. Met de invoering van de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 in de VCRO wordt vaak gesteld dat alle 'bindende adviezen' zijn afgeschaft. Dat is echter niet geheel correct. Het determinerend karakter van de sectoradviezen varieert immers naargelang de graad van nauwkeurigheid waarmee in voorkomend geval een schending van sectorale spelregels kan worden afgelijnd. Die genuanceerde en uitgebalanceerde regeling wordt hieronder verduidelijkt.[272]

De artikelen 4.3.3 en 4.3.4 in de VCRO onderscheiden twee types adviezen en verbinden er de volgende rechtsgevolgen aan:

1) als uit het advies blijkt dat het aangevraagde in strijd is met direct werkende normen, dan moet dit advies gevolgd worden en is het dus eigenlijk bindend. Strijdigheid met een direct werkende norm impliceert dat de vergunning moet geweigerd worden of dat voorwaarden opgelegd in het advies mee moeten opgenomen worden in de vergunning (art. 4.3.3);[273]
2) als uit het advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden, dan kan van dit advies afgeweken worden op voorwaarde dat er grondig gemotiveerd wordt waarom afgeweken wordt van het advies. Anderzijds kan een vergunning ook op die grond worden geweigerd (art. 4.3.4).[274]

Artikel 11, §4, vierde lid, van het Monumentendecreet bevatte echter een afwijkende regel. Volgens artikel 11 werd de onroerenderfgoedmachtiging voor vergunningsplichtige werken, aan een beschermd monument of aan een in een beschermd stads- of dorpsgezicht gelegen onroerend goed, verleend in de stedenbouwkundige vergunning en niet in een afzonderlijke akte. De bepaling verduidelijkte daarbij dat het onroerenderfgoedadvies met betrekking tot de vergunningsaanvraag op bindende wijze aangeeft of het vergunningverlenend bestuursorgaan de onroerenderfgoedmachtiging al dan niet mag verlenen. Op dit specifieke punt was het onroerenderfgoedadvies dus in alle hypothesen strikt verbindend.[275]

4.3.3.5 Informatieplichten

Voor beschermde monumenten, stads- en dorpsgezichten en ook voor landschappen gold een informatieplicht voor instrumenterende ambtenaren (notarissen) om het beschermingsstatuut te vermelden in de authentieke akte en om de eigendomsoverdracht te melden aan de administratie bevoegd voor onroerend erfgoed.

Voor beschermde archeologische monumenten gold dezelfde verplichting maar werd bijkomend bepaald dat de algemene en bijzondere beschermingsvoorschriften moesten worden vermeld in de akte.

---

[271] 'Gecodificeerde decreten Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009', *Belgisch Staatsblad*, 20 augustus 2009, 54890.
[272] CHARLIER F. (2010), 'Onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening. Een verhouding in evolutie' in: *Tijdschrift voor Gemeenterecht,* 4, 235.
[273] Onder "direct werkende normen" wordt verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.
[274] Onder "doelstellingen of zorgplichten" wordt verstaan: internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen, zonder dat deze op zichzelf beschouwd voldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd.
[275] CHARLIER F. (2010), *op. cit.*, 236.

4.3.3.6 Verhouding beschermingsbesluiten en ruimtelijke plannen

Hoewel de bescherming van erfgoed een doelstelling kan zijn van ruimtelijke planning, is de verhouding tussen beiden niet altijd evident. Er is vooral onzekerheid over hoe er moet omgegaan worden met conflicterende ruimtelijke plannen en beschermingsbesluiten. Die discussie sleept lang aan, al voor het uitvaardigen van de eerste wet op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw van 29 maart 1962. De wet van 7 augustus 1931 bevatte namelijk geen specifieke bepalingen die mogelijke conflicten met de stedenbouwwetgeving zouden kunnen verhelpen. Ook in de eerste stedenbouwwet kwamen die er niet.[276] Zowel het Hof van Cassatie als de Raad van State hebben zich herhaaldelijk uitgesproken over problemen die gerezen waren naar aanleiding van het al dan niet verzoenbaar zijn van de wet- en decreetgeving inzake ruimtelijke ordening enerzijds en het landschapsbehoud anderzijds. De discussie stelde zich namelijk in eerste plaats bij landschapsbeschermingen. Door rechtspraak werd in artikel 12, tweede lid van het Landschapsdecreet vastgelegd dat beschermingsbesluiten geen erfdienstbaarheden mochten opleggen of voorschriften vastleggen "*die in absolute zin handelingen of werken verbieden die met de geldende plannen van aanleg overeenstemmen of die de verwezenlijking van die plannen kunnen verhinderen*". Door de decreetswijziging van 13 februari 2004 werd artikel 12, tweede lid licht aangepast tot het verbod op "*beperkingen die absoluut werken of handelingen onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen […]*".[277] Met de formulering "absoluut werken verbieden" zijn evenwel niet alle problemen zijn opgelost. M. Boes stelt hierover: '*Het is weliswaar duidelijk dat het voorlopige of definitieve beschermingsbesluit niet op absolute wijze de realisatie kan verbieden van de beschermingen aangeduid op de plannen van aanleg maar wat als zij de realisatie van deze bestemmingen niet als zodanig verbieden maar wel afhankelijk maken van een aantal voorwaarden, die dan getoetst worden via een vergunning of een bindend advies? Als er dan een feitelijk beleid gevoerd wordt, waardoor systematisch vergunningen geweigerd worden of negatieve adviezen verleend worden, komt het de facto neer op het onmogelijk maken van de stedenbouwkundige vergunningen*."[278]

4.3.4 Financiële instrumenten

Het Monumentendecreet van 1976 werd in eerste instantie gestemd zonder financieringsluik. Wel stonden al enkele basisprincipes vast: er zou voorrang gegeven worden aan kleine projecten, de subsidie diende in verhouding te staan tot het inkomen van de eigenaar en er dienden maatregelen te worden genomen tegen speculatie en misbruik. Begin jaren 1980 volgde de effectieve subsidieregeling, die overigens het voorheen informeel geldende principe van de koppelsubsidiëring formaliseerde.[279] Voor wat het Vlaamse aandeel daarin betreft, bleven de premiepercentages grotendeels ongewijzigd: 60 % premie voor werken aan monumenten van openbare besturen (inclusief sociale woningen) en monumenten met een eredienstfunctie; 40 % tot 60 % premie voor werken aan privé-gebouwen (inclusief vrije onderwijs- en socio-culturele instellingen) en dit naargelang de gebruikswaarde, de mate van publieke openstelling en het statuut van de eigenaar.[280] Voor dringende instandhoudingswerken werd een spoedprocedure in het leven geroepen.

---

[276] DRAYE A. (1993), *op.* cit., 267

[277] 'Decreet houdende maatregelen tot behoud van erfgoedlandschappen', *Belgisch Staatsblad*, 18 maart 2004, 15337.

[278] BOES M. (2006), *Notarieel Bestuursrecht,* Leuven, Acco, 110.

[279] Zie in dit verband: GOEDLEVEN E. (1986), 'Subsidiëring van werken aan monumenten' in: *Ruimtelijke* Planning, 16, 11: Besluit van de Vlaamse Executieve van 1 juli 1982 tot bepaling voor het Nederlandse taalgebied van de verdeling der kosten voor werken aan beschermde monumenten, andere dan gebouwen bestemd voor de erkende eredienst, en het besluit van de Vlaamse Executieve van 4 juli 1984 tot bepaling voor het Nederlandse taalgebied van de verdeling der kosten voor werken aan beschermde monumenten bestemd voor een erkende eredienst, seminaries en pastorieën.

[280] Voor de verhuurbare eigendommen werd onderscheid gemaakt tussen privé-personen (die 45, 50 of 60% ontvingen naargelang de verhuurwaarde van hun eigendom), scholen en socio-culturele verenigingen (55%), privé-instellingen en

In de jaren 1990 volgde de stelselmatige omzetting van het subsidiestelsel in een premiesysteem en een diversificatie op basis van het soort dossier. De term 'premie' diende dan ook vooral om het verschil met de subsidies te onderstrepen. De subsidies hadden een negatieve bijklank gekregen want de regels voor toekenning waren ondoorzichtig. Tegelijk stond procedurele vereenvoudiging voorop. Het Vlaamse aandeel in de nieuwe restauratiepremies bleef voor openbare- en eredienstmonumenten gehandhaafd op 60 %, voor privé-monumenten (inclusief de eigendommen van verenigingen) werd het daarentegen verlaagd tot 25 %. De restauratiepremie werd stelselmatig ingevoerd. Het besluit van de Vlaamse Executieve van 5 juni 1991 tot het instellen van een restauratiepremie introduceerde eerst een nieuw stelsel voor de privésector, waarbij de privé-subsidie als alternatief circuit bleef bestaan, maar werd afgeraden.[281] Het besluit van de Vlaamse regering van 5 april 1995 houdende vaststelling van het premiestelsel voor restauratiewerken aan beschermde monumenten veralgemeende het premiestelsel.[282] Een belangrijke herziening volgde nog met het besluit van de Vlaamse regering van 14 december 2001.[283]

Doorheen de tijd werden bijzondere regimes herbevestigd of geïntroduceerd voor specifieke erfgoedcategorieën: onderwijsgebouwen, sociale woningen, maalvaardige molens, monumenten zonder economisch nut (ZEN) en (door gespecialiseerde verenigingen) ontsloten monumenten. Naast restauratiepremies werden onderhoudspremies in het leven geroepen, die bescheiden (niet-gekoppelde en geplafonneerde) ondersteuning boden van 40 % voor kleinschalige werkzaamheden. Zo kwam een besluit van de Vlaamse Executieve van 16 september 1992 tot het instellen van een onderhoudspremie voor beschermde monumenten tot stand.[284] De oorspronkelijke onderhoudspremie ondersteunde kosten tot omgerekend ongeveer 5.000 euro. Het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 1994, tot het vaststellen van een onderhoudspremie voor beschermde monumenten trok het drempelbedrag op tot omgerekend ongeveer 15.000 euro en voorzag een bijkomende tussenkomst van 25% voor hogere uitgaven tot omgerekend ongeveer 30.000 euro.[285] De scope van de onderhoudspremie werd geleidelijk uitgebreid met het belangrijke besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2004 tot het vaststellen van een onderhoudspremie voor beschermde monumenten, stads- en dorpsgezichten: het premiepercentage werd veralgemeend tot 40% en de in het restauratiepremiestelsel bestaande gunstregimes voor ZEN-erfgoed en Open Monumenten werden doorvertaald naar de onderhoudspremie.[286] Voor het eerst werd het toepassingsgebied van de onderhoudspremie ook verruimd tot stads- en dorpsgezichten mits er een herwaarderingsplan werd opgesteld.

De jaarverslagen van de administratie bevoegd voor monumenten en landschappen bieden inzicht in de dossierstromen die de toenmalige ondersteuningssystemen genereerden. Opvallende rode draad zijn enerzijds het grote succes van de spoedprocedure en van de onderhoudspremie en anderzijds het aantal 'grote restauratieprojecten'. Het ondersteuningsstelsel baseerde tussenkomsten op

handelsvennootschappen (40%). Voor niet-verhuurbare of publiek opengestelde monumenten bedroeg de subsidie over de gehele lijn 60%.

[281] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 1991 tot het instellen van een restauratiepremie', *Belgisch Staatsblad*, 29 juni 1991, 14669.

[282] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 1995 houdende vaststelling van het premiestelsel voor restauratiewerkzaamheden aan beschermde monumenten', *Belgisch Staatsblad*, 30 juni 1995, 18565.

[283] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2001 houdende vaststelling van het premiestelsel voor restauratiewerkzaamheden aan beschermde monumenten', *Belgisch Staatsblad*, 19 januari 2002, 1814.

[284] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 1992 tot het instellen van een onderhoudspremie voor beschermde monumenten', *Belgisch Staatsblad*, 21 november 1992, 24451.

[285] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 1994 tot het instellen van een onderhoudspremie voor beschermde monumenten', *Belgisch Staatsblad*, 25 januari 1995, 1663.

[286] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2004 tot het vaststellen van een onderhoudspremie voor beschermde monumenten en stads- en dorpsgezichten', *Belgisch Staatsblad*, 29 december 2004, 82555.

overeenkomsten over (deel)dossiers, koppelde engagementen aan effectieve vastleggingen en legde daarbij uitvoeringstermijnen op. Om grootschalige en langdurige dossiers budgettair en werftechnisch beheersbaar te houden, bleken bijkomende afspraken noodzakelijk, waarvan sommige in de jaarverslagen worden vermeld.[287] Pas in 2009 kregen dergelijke meerjarige subsidiëringsovereenkomsten een reglementaire basis.

Ook voor beschermde archeologische goederen en voor beschermde landschappen bestonden er premiemogelijkheden.[288] Aangezien er pas effectieve beschermingsbesluiten kwamen meer dan tien jaar na de inwerkingtreding van het Archeologiedecreet, werd deze mogelijkheid nauwelijks benut. Voor landschappen bestond er zowel een onderhoudspremie als een landschapspremie. Voor het verkrijgen van een landschapspremie was het een noodzakelijke voorwaarde dat de werkzaamheden werden vermeld in een landschapsbeheersplan.

Naast het premiestelsel was er ook een systeem voor belastingvermindering voor werken aan beschermd erfgoed. In 2013 werd bovendien de Erfgoedkluis opgericht, die alternatieve financiering en begeleiding biedt voor welbepaalde onroerenderfgoedprojecten.

4.3.5 Inventarissen, ankerplaatsen en erfgoedlandschappen

4.3.5.1 Vaststellen inventarissen

Inventariseren en beschermen van onroerend erfgoed zijn twee processen die steeds nauw met elkaar verbonden zijn. Om een goed overzicht te krijgen van wat beschermenswaardig is, is het noodzakelijk om te weten wat er allemaal bestaat. Slechts op die manier kunnen bepaalde afwegingen worden gemaakt. Al vroeg werd gestart met de opmaak van lijsten of inventarissen: het vroegste Belgische initiatief dat we kennen is de omzendbrief uit 1834 van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de provinciegouverneurs met de vraag tot het opstellen van een lijst met opmerkelijke gebouwen of monumenten (*cf. supra 2.1.1*). Ook de KCML maakte inventarissen op. Naast een basis voor het beschermingsbeleid, waren inventarissen ook steeds een middel om te sensibiliseren. Vanaf het begin van de 21ste eeuw werden de inventarissen steeds meer en meer gezien als een beleidsinstrument. Er werden pogingen ondernomen om ook aan inventarisitems rechtsgevolgen te koppelen met de bedoeling om ze te vrijwaren van sloop of beschadiging.

Het vaststellen van inventarissen is dus een vrij recent juridisch instrument. Eerst kwam de landschapsatlas terecht in het Landschapsdecreet door het wijzigingsdecreet van 21 december 2001. Artikel 38 bepaalde dat de Vlaamse Regering een landschapsatlas en een landschapskernmerkenkaart voor het Vlaamse Gewest kon vaststellen. De landschapsatlas is de atlas van de relicten van de traditionele landschappen, waarin de landschapskenmerken weergegeven worden voor zover deze een erfgoedwaarde hebben. In de landschapskenmerkenkaart worden naast de landschapskenmerken die een erfgoedwaarde hebben ook andere ruimtelijk-structurele landschapskenmerken opgenomen Deze bevoegdheid is echter nooit verder gedelegeerd en de landschapsatlas werd toen nog niet vastgesteld.

---

[287] Zo waren Antwerpen 1993 en Brugge 2002 de aanleiding voor een thematische injectie, in 1995 werd een meerjarenproject opgestart voor het Gentse 'klein begijnhof', en uiteindelijk werd beslist om per provincie twee kerkrestauratiedossiers tot 'enveloppedossier' te verheffen.

[288] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 1995 tot vaststelling van een premie voor werken aan beschermde archeologische goederen', *Belgisch Staatsblad*', 30 augustus 1995, 24712.
'Besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2003 tot instelling van een premiestelsel voor beschermde landschappen', *Belgisch Staatsblad*, 20 juni 2003, 33269.

Er bestond al enige juridische verwijzing naar de inventaris van het bouwkundig erfgoed in het Koninklijk Besluit van 1 juni 1972 tot oprichting van de Rijksdienst voor Monumenten- en Landschapszorg bij het Ministerie van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur. Er is echter voor het eerst sprake van het vaststellen van deze inventaris in het oprichtingsbesluit van het VIOE van 14 mei 2004.[289] In het Monumentendecreet van 3 maart 1976 werd vanaf 2009 in artikel 12/1 de mogelijkheid tot het vaststellen van de inventaris van bouwkundig erfgoed decretaal verankerd: "*De Vlaamse Regering stelt een inventaris van het bouwkundig erfgoed vast onder de vorm van een systematische oplijsting per gemeente, waarbij per opgenomen constructie of gezicht een beknopte wetenschappelijke beschrijving wordt gevoegd*."[290] Van 2009 tot 2014 wordt de inventaris van bouwkundig erfgoed jaarlijks juridisch vastgesteld. De mogelijkheid tot vaststellen werd in het leven geroepen omdat er steeds meer rechtsgevolgen werden gekoppeld aan de opname van een pand in deze inventaris van bouwkundig erfgoed. [291] Om duidelijk te maken welke objecten op de inventaris staan en welke niet, werd een eenduidige vaststelling nodig.

4.3.5.2 Aanduiden van ankerplaatsen en erfgoedlandschappen

Het decreet van 13 februari 2004 houdende maatregelen tot behoud van erfgoedlandschappen, dat een nieuw hoofdstuk aan het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg toevoegde, riep het instrument van de erfgoedlandschappen in het leven. Naast de klassieke bescherming als landschap, zorgt de aanduiding van ankerplaatsen, de meest waardevolle landschappelijke plaatsen in Vlaanderen, en de latere vertaling ervan als erfgoedlandschappen in de ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg voor de door de Europese Landschapsconventie gevraagde geïntegreerde benadering. De afbakening van een bescherming als landschap diende te gebeuren op basis van de kadastrale percelen, uitzonderlijk kon dat een deel van een kadastraal perceel zijn. Dit wordt al snel als problematisch ervaren want er worden snel materiële vergissingen gemaakt en dit leidde tot procedurefouten. Dit is een van de redenen van het geringe succes van de landschapsbeschermingen.[292] Het is bovendien een van de drijfveren waarom een alternatieve piste werd uitgewerkt voor het vrijwaren van landschappen: het aanduiden van ankerplaatsen en daarna erfgoedlandschappen via de ruimtelijke planningsprocessen. Een ankerplaats was een gebied dat behoort tot de meest waardevolle landschappelijke plaatsen, dat een complex van gevarieerde erfgoedelementen is die een geheel of ensemble vormen, dat ideaal-typische kenmerken vertoont vanwege de gaafheid of representativiteit, of ruimtelijk een plaats inneemt die belangrijk is voor de zorg of het herstel van de landschappelijke omgeving. Een erfgoedlandschap was een ankerplaats of deel ervan die volgens de procedures uit de toepasselijke regelgeving ruimtelijke ordening aangeduid is in de ruimtelijke uitvoeringsplannen of de plannen van aanleg.

---

[289] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor Onroerend Erfgoed', *Belgisch Staatsblad*, 22 juni 2004, 50799, art. 3, tweede lid. Dit besluit trad pas in werking op 1 juli 2006.

[290] Het Monumentendecreet werd gewijzigd door het 'Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid', *Belgisch Staatsblad*, 15 mei 2009, 37238.

[291] Aan de inventaris van het bouwkundig erfgoed zijn verschillende rechtsgevolgen gekoppeld: mogelijkheid tot zone-vreemde functiewijzigingen (sinds 2003), mogelijkheid tot afwijking van de EPB-normen (sinds 2009), mogelijkheid tot afwijken van de renovatienorm voor sociale woningen (sinds 2012), voldoen aan de zorg- en motiveringsplicht (sinds 2015), een informatieplicht voor instrumenterende ambtenaren (sinds 2015) en er kunnen op basis van de inventaris erfgoedlandschappen worden afgebakend binnen ruimtelijke uitvoeringsplannen (sinds 2015). Het vergunningsplichtig maken van zonnepanelen werd in 2010 geschrapt. De adviesverplichting bij sloop werd begin 2017 geschrapt in uitvoering van het kerntakenplan voor Onroerend Erfgoed.

[292] VAN HOORICK G. (2004), 'Beschermde landschappen, ankerplaatsen en erfgoedlandschappen – nieuwe kansen voor de landschapszorg', in: *Tijdschrift voor milieurecht*, 617.

4.4 WAARDERINGSPRAKTIJK

4.4.1 Waarderen van monumenten, stads- en dorpsgezichten

4.4.1.1 Herwaardering van stads- en dorpskernen

Midden jaren 1970 leken alle lichten voor de monumentenzorg op groen te staan. 1975, het Europees jaar voor het Bouwkundig erfgoed, zorgde voor sterke impulsen. A. Demey en E. Goedleven geven in "Vijftig jaar beschermingen in Vlaanderen" uit 1983 een goed overzicht van de beschermingspraktijk enkele jaren na de lancering van het Monumentendecreet: "*Dankzij dit decreet en het doorgedreven opzoekingswerk van onder meer het inventaristeam, is het voortaan mogelijk systematisch per gemeente te werken. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de monumenten en de beeldbepalende en/of begeleidende elementen. Dit geeft aanleiding tot het afbakenen van stads- en dorpsgezichten (…). Enerzijds zijn er historische sites die door hun totaalkarakter een intrinsieke waarde hebben. Anderzijds zijn er de zones die hun waarde slechts ontlenen aan het monument waarrond zij als een soort buffer fungeren. In laatstgenoemde zones komen dan ook soms - wat door velen niet altijd begrepen wordt – storende elementen voor. (…)".*[293] Op het vlak van inventarisatie werd een nieuwe campagne gestart, zonder wetenschappelijke pretenties, die niet alleen oog had voor grote monumenten. Samen met vrijwilligers stelde de administratie inventarisfiches op, waarbij er aandacht uitging naar allerlei erfgoed: hoeves, woonhuizen, kleine kapellen, waterpompen en ensembles van op zich onbelangrijke gebouwen, die door hun silhouet of karakter, als geheel een stads- of dorpsbeeld bepalen.[294]

Het nieuw instrument van de stads- en dorpsgezichten geeft zeker nieuwe mogelijkheden, maar lijkt niet onmiddellijk goed hanteerbaar. In het eerste en enige deel van de reeks *"Facetten van het bouwkundig erfgoed"*, een uitgave van de Rijksdienst uit 1978 waarvan de inleiding stelt: *"de inhoud van wat een stads- of dorpsgezicht nu eigenlijk is, wat er moet beschermd worden, hoe bescherming ook nieuwbouw en aanpassing van straten kan inhouden, zijn minder duidelijk dan de nu klaargekomen wetteksten".*[295] Daarom wordt een vrij complexe methodiek ontwikkeld en toegepast op de stadskernen van Diest, Halle, Kortrijk en Veurne. Zonder aan alternatieve stedenbouw te willen doen, wordt het monument gezien als de hoeksteen voor het nieuwe beleid van herwaardering van stads- en dorpskernen. Het is niet geheel duidelijk wat er verder met deze studie gebeurde.[296]

Er wordt aangegeven dat er de laatste jaren is afgestapt van de fragmentarische bescherming van monumenten, namelijk de bescherming van gevels en bedaking, die voor moeilijkheden zorgden wanneer er bij restauratiewerken andere waardevolle onderdelen zichtbaar werden. We zien dat er echter geworsteld wordt met de mogelijkheden tot het beschermen van het volledige gebouw. De administratie had wel de wens om de beschermingsimpact te verhogen door altijd het volledige gebouw te beschermen, maar de mogelijkheden waren beperkt omdat ambtenaren niet altijd toegang kregen tot de sites: "*In het ideale geval zou inderdaad eveneens een onderzoek van het inwendige moeten gebeuren om de waardevolle elementen bij het voorstel te kunnen opsommen. In de praktijk stuit dit echter op nogal wat moeilijkheden. Enerzijds zijn privé-woningen dikwijls moeilijk toegankelijk, anderzijds zijn een groot aantal interieurs - vooral van oudere 16de-, 17de- en 18de-eeuwse woningen - verborgen door valse zolderingen, muren en dergelijke meer. In de meeste gevallen dient men zich dan ook tevreden te stellen met een beoordeling van het uitwendige en kan men enkel naar aanleiding*

---

[293] DEMEY A. EN GOEDLEVEN E. (1983), *op. cit.*, 9.
[294] S.N. (1975), 'De inventarisatie', in: *Nieuwsbrief Europees Jaar voor het Bouwkundig Erfgoed,* 2, p. 3-8.
[295] S.N. (1978), *Facetten van het bouwkundig erfgoed 1. Stadsgezichten Diest Halle Kortrijk Veurne*, Gent.
[296] DE MAEGD C., DENEEF R., STYNEN H. (1988), 'Monumenten- en Landschapszorg in Vlaanderen: van sector- naar facetbeleid', in: *Monumenten en Landschappen, M&L Binnenkrant,* 3/3.

van een toevallige vraag tot restauratie overgaan tot een onderzoek en beoordeling van het inwendige."[297] In principe wilde men dus afstappen van de bescherming van bepaalde onderdelen van gebouwen, in werkelijkheid werd deze praktijk nog lang toegepast.

4.4.1.2 Verantwoorden van beschermingsbesluiten

"De samenstelling der beschermingsdossier heeft sedert de oprichting van de Rijksdienst eveneens een hele evolutie doorlopen. (…) Door (…) het tempo op te drijven tot zowat 100 monumenten per jaar (…) moest het uitgebreid historisch onderzoek wegvallen en bleven de verantwoordingen beperkt tot een summiere beschrijving en een chronologische situering. Het werk van het inventaristeam en de stimulans van verschillende verbrekingen door de Raad van State wegens gebrekkige verantwoordingen, hebben hierin een grondige wijziging gebracht. Thans gaat elk beschermingsvoorstel vergezeld van een uitgebreide kunsthistorische en soms ook bouwfysische beschrijving (…), een chronologische aanduiding, een aanduiding van de bestemming of mogelijke bestemmingen van het te beschermen gebouw, een situering op kadasterplan, foto's en een afzonderlijk geformuleerde motivering, die zich beweegt binnen de termen die daarvoor in het decreet van 3.3.1976 zijn opgenomen. Een dergelijk dossier vormt dan ook een reëel werkdocument bij latere inspectiebezoeken en eventuele betwistingen."[298]

In het Monumentendecreet wordt het aantal decretale waarden uitgebreid tot artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde. Deze laatste bepaling impliceert dat gelijk welke als sociaal-cultureel geziene waarde, waarvan kan worden aangetoond dat ze van algemeen belang is bij het te beschermen onroerend goed in kwestie, de bescherming kan schragen. Een studiedag van het Bestuur voor Monumenten en Landschappen op 4 april 1986 resulteert in een verslag, waarin de toenmalige beschermingswaarden uit het decreet van 1976 worden geduid en waarbij ook tien specifieke eigenschappen aangegeven worden, die bij een bescherming gebruikt kunnen worden. Het gaat hier om een tiental criteria, die deels ontleend lijken te zijn aan de inventarisatiemethodiek die door het Sint-Lukasarchief in 1976 gebruikt werd bij de inventarisatie van de Brusselse agglomeratie en deels aan een in 1983 door het '*Rheinische amt fur denkmalpflege*' gepubliceerde methodiek. Ook tijdens de studiedag in 1994 komen waarden en criteria aan bod, met name authenticiteit, representativiteit, zeldzaamheid en gaafheid.

Ook de KCML geeft af en toe aanbevelingen over waardering. Zo adviseert de commissie in 1999 om de waarden uit het decreet van 1976 zo eenvormig mogelijk te gebruiken en om te vertrekken van één van de decretale waarden, die dan gespecifieerd wordt, dus als volgt: '"historische, meer bepaald architectuurhistorische waarde". Mogelijk ligt hier de oorzaak van "in casu"-waarden die in sommige beschermingsbesluiten terug te vinden zijn. De bepaling "of andere sociaal-culturele waarde" dient ten allen tijde verduidelijkt te worden en moet nader worden omschreven. Ook geeft de KCML aan dat het niet volstaat om een waarde te noemen, maar dat het advies gemotiveerd moet zijn.

4.4.1.3 Een kwalitatief stramien voor beschermingsdossiers

Begin jaren 2000 wordt binnen de Afdeling Monumenten en Landschappen een werkgroep beschermen opgericht, waarin dossiers over de provincies heen aan elkaar worden voorgelegd. Zo wil men tot een gelijkaardige methodiek en aanpak komen over de provinciegrenzen heen. Op een overleg in 2004 komen hier opnieuw de criteria ter sprake. Naast zeldzaamheid, gaafheid en herkenbaarheid, authenticiteit, representativiteit en aanwezigheid van storende elementen worden ook contextwaarde en ensemblewaarde als criteria aangenomen.

---

[297] DEMEY A. EN GOEDLEVEN E. (1983), *op. cit.*, 10.
[298] *Ibid.*, p. 11-12.

Vanaf 2004 wordt er overgeschakeld van een geografisch, gemeente per gemeente, naar een thematisch-typologisch beschermingsbeleid. De beschermingskalender wordt thematisch opgevat met per thema een criterianota aan de basis, die omschrijft aan welke waarden en criteria het bouwkundig erfgoed binnen dit thema moet voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor bescherming. In de praktijk zal nog lange tijd een geografisch naast een thematisch beschermingsbeleid blijven bestaan. Wel is de trend gezet waarbij naast waarden ook criteria veel explicieter worden geduid in het waarderingsproces. Deze criteria worden in 2009 verankerd in het zogenaamde 'kwalitatief stramien' voor beschermingsdossiers:

> *"Zeldzaamheid*
> *Beschouwd binnen: de geografische context, de chronologische context, de architectuurhistorische context (concept, bouwstijl, materiaalgebruik, ...), het oeuvre van de architect/ontwerper.*
> *Herkenbaarheid (materieel)*
> *Rekening houdend met: de kwaliteit van de historische lagen (gelaagdheid) of de gaafheid van het object, de volledigheid van het object/de site, de afwezigheid van storende herstellingen/foutieve restauratie.*
> *Authenticiteit (conceptueel)*
> *Rekening houdend met de aanwezigheid van: het oorspronkelijke concept, de oorspronkelijke indeling/opstanden, de oorspronkelijke bouwmaterialen, de oorspronkelijke ornamentiek/detaillering, de oorspronkelijke interieurelementen (vloeren, afwerkingslagen, kleurstellingen, …), het oorspronkelijke meubilair, de oorspronkelijke functie of de kwaliteit van het concept van latere toevoegingen.*
> *Representativiteit*
> *Beschouwd binnen: de geografische context, de chronologische context, de architectuurhistorische context (concept, bouwstijl, materiaalgebruik, ...), het oeuvre van de architect/ontwerper.*
> *Ensemblewaarde (object/site met verschillende onderdelen)*
> *Rekening houdend met: de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het object op zich (exterieur, interieur, afwerking, meubilair), de samenhang tussen het gebouw, de bouwheer, de bouwmeesters en de weldoeners.*
> *Contextwaarde (ruimere context)*
> *Rekening houdend met: de stedenbouwkundige impact, de beeldbepalende waarde, de aanwezigheid van een bepaalde infrastructuur, het maatschappelijk draagvlak."* [299]

Het begrip 'gaafheid' dat eerder ook werd gehanteerd, wordt na advies van de KCML, die van oordeel was dat gaafheid als begrip te absoluut was en te weinig rekening hield met gelaagdheid, vervangen door 'herkenbaarheid'.[300]

4.4.1.4 Een beleidskader voor cultuurgoederen

Omdat het concept *'*onroerend door bestemming' voor heel wat interpretatieproblemen zorgde en weinig zekerheid bood, werd in 1998 artikel 2, 2° van het Monumentendecreet gewijzigd (*cf. supra 4.3.1.2*). De nieuwe definitie van monument introduceerde het begrip 'cultuurgoed' en de omschrijving *"roerende goederen, onroerend door bestemming"* werd vervangen door "*met inbegrip van de cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken, inzonderheid de bijhorende uitrusting en de decoratieve elementen"*. De nieuwe formulering bood echter ook onvoldoende houvast: welke

[299] S.N (2009)., 'Structuur modeldossier thematisch-typologische of thematisch-geografische bescherming', *archief Agentschap Onroerend Erfgoed*, *versie 1.1 april 2009*.
[300] S.N. (2008), *Verslag van de KCML*, vergadering van 4 december 2008.
De KCML verwijst tijdens deze vergadering naar de Nederlandse Monumenten Selectie Procedure als basis voor de criteria.

roerende goederen kunnen nu mee beschermd worden en welke niet? Omdat de definitie toeliet om zeer veel zaken onder de bescherming te gaan begrijpen, was het voor de eigenaar haast onmogelijk om objectief uit te maken wat nu mee beschermd was en wat niet. De cultuurgoederen werden bovendien niet systematisch in het beschermingsbesluit of het beschermingsdossier vermeld. Daarom werd in 2009 door het departement RWO een beleidskader over cultuurgoederen opgesteld met duidelijke inhoudelijke criteria en met de instructie dat voor de beschermingen vanaf 2009 alleen die cultuurgoederen zijn mee beschermd die expliciet in het beschermingsbesluit worden vermeld.

Het beleidskader cultuurgoederen van 2009 stelt de volgende inhoudelijke indicatoren voorop: *"a) totaalconcept: de cultuurgoederen zijn samen ontworpen/vervaardigd met en voor het gebouw, zij maken deel uit van het totaalconcept. (…) Het totaalconcept is aantoonbaar aan de hand van bronnenmateriaal.*
b) cultuurgoederen met intrinsieke erfgoedwaarde én verbondenheid onroerend goed

- *het cultuurgoed is omwille van zijn artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde van algemeen belang én de verbondenheid met het gebouw gebeurt op basis van de erfgoedwaarde van het gebouw (…)*
- *het cultuurgoed is gerelateerd aan de functie van het gebouw, het cultuurgoed is omwille van zijn artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel- archeologische of andere sociaal-culturele waarde van algemeen belang én zijn historische verbondenheid met het gebouw kan aangetoond worden aan de hand van bronnenmateriaal (…)*
- *cultuurgoederen die deel uitmaken van het levenswerk van een belangrijk persoon. Het leven en werken van deze persoon in het gebouw dient tevens aan de grondslag van de bescherming te liggen (….)*

Alle andere roerende goederen komen niet in aanmerking om opgenomen te worden in de bescherming." [301]

4.4.2 Waarderen van landschappen

4.4.2.1 Een omslachtige beschermingsprocedure

Het Monumentendecreet introduceerde in 1976 de mogelijkheid om stads- en dorpsgezichten te beschermen en vanaf dan kon de landschapszorg zich veel meer op de 'echte' landschappen concentreren. Tot dan toe werd de landschapsbescherming immers heel vaak ingeschakeld om ook (steden)bouwkundige gehelen en monumentgerelateerde omgevingen te beschermen. Ook ontstaat er een pleidooi voor een aangepast beleid voor het beschermen van tuinen en parken. Het instrumentarium wordt als onvoldoende scherp ervaren om een gepast statuut te geven aan tuinen en parken, die weliswaar door de mens gevormd zijn, maar door verwaarlozing vaak terug naar een meer natuurlijke staat neigen.[302] Het blijven werken met de 'oude' wet van 1931 bracht heel wat problemen met zich mee voor de landschapsbeschermingen. Door het ontbreken van een uitgebreid regelgevend kader, zoals voor het gebouwd erfgoed wel het geval was, waren de landschapszorgers verplicht om de beheersaspecten ofwel rechtstreeks te regelen in de beschermingsbesluiten ofwel om ze in beheersplannen vast te leggen.

Het behoudsgezinde karakter van beschermingen noopte in de jaren 1990 en 2000 tot een koerswijziging in de aanpak van landschapsbeschermingen. Het klassieke beschermingsinstrumentarium kende een gebrek aan ruimte voor landschapsdynamiek Er was een veelheid aan verbodsbepalingen maar er waren slechts beperkte mogelijkheden om een positief beheer te voeren (bekrachtigen, stimuleren met premies…). In 1996 kwam het Landschapsdecreet tot

[301] S.N. (2009), 'Beleidskader cultuurgoederen', *archief Agentschap Onroerend Erfgoed*, augustus 2009.
[302] S.N. (1984), *Jaarrapport afdeling Monumenten en Landschappen*, Brussel.

stand waarbij er een nieuwe definitie en een aangepaste procedure kwamen voor landschapsbeschermingen. Een landschap kent echter vele eigenaars en gebruikers en de beschermingsprocedure leidde al snel tot procedurefouten.

4.4.2.2 Opmaak van de landschapsatlas

Tussen 1991 en 2001 was de landschapsatlas tot stand gekomen, eerst op basis van provinciale landschapsatlassen. Deze atlas beschrijft landschappen als erfgoed, maar ook als ruimtelijke structuur en als leefruimte (belevingswaarde). De wens ontstond om een beleid te enten op de informatie uit deze landschapsatlas. Het decreet van 21 december 2001 tot wijziging van het Landschapsdecreet van 1996 schreef maatregelen in voor de bevordering van een algemene landschapszorg en gaf een juridische grondslag aan de landschapsatlas en de landschapskenmerkenkaart (*cf. supra 4.1.3.5*).[303]

Er wordt ook een juridisch instrument voorzien voor een alternatieve vrijwaring van landschappen: de erfgoedlandschappen. Dit gebeurt door het decreet van 13 februari 2004 houdende maatregelen tot het behoud van erfgoedlandschappen (*cf. supra 4.3.5.2*). Het decreet is geïnspireerd op de overtuiging dat het gevarieerde en regionaal gediversifieerde landschap in sneltempo verdwijnt. Landschapszorg moet ruimer: beschermingen houden de landschappelijke verschraling niet tegen. Daarvoor is ruimtelijke planning nodig. Het erfgoedbegrip 'traditioneel landschap' dient als middel tegen landschapsverschraling en als bevestiging van regionale diversiteit. De strategie is erfgoed verbinden met ruimtelijke planning.[304]

In de periode 2004-2013 vindt een belangrijke heroriëntering in het beschermingsbeleid plaats: via de landschapsatlas wordt meer en meer ingezet op de ruimtelijke planning als instrument voor landschapszorg en als middel tegen landschapsverschraling. De ankerplaatsen uit de landschapsatlas kunnen worden aangeduid. Dit zijn de meest waardevolle landschappen die gaaf gebleven zijn, herkenbaar voor een bepaalde tijdsperiode en/of uniek. Alle ankerplaatsen uit de landschapsatlas samen beslaan 16 % van het grondoppervlak van het Vlaams Gewest. Voor het aanduiden van een ankerplaats dient dit landschap natuurwetenschappelijke, historische, esthetische, sociaal-culturele of ruimtelijk-structurerende waarde(n) te bezitten. Voor het aanduiden van erfgoedlandschappen is deze ruimtelijk-structurerende waarde van groot belang. Er komt een integratie van de landschapszorg binnen het AGNAS-proces, de Afbakening van de Natuurlijke en Agrarische Structuren. Hierdoor wordt het landschap mee bepalend voor de bestemming, de inrichting en het beheer van een gebied. Deze omschakeling betekent tegelijk dat er wordt afgestapt van de 'klassieke' landschapsbescherming, omdat door de individuele betekening te snel procedurefouten werden gemaakt en het dus een arbeidsintensief en tegelijk risicovol proces was. Vanaf 2008 is geen enkel landschap meer beschermd. Pas met het Onroerenderfgoeddecreet worden opnieuw cultuurhistorische landschappen beschermd.

4.4.3 Waarderen van archeologische sites

4.4.3.1 Archeologie beschermen als monument of landschap

Naar aanleiding van het colloquium '*La politique de l' archéologie en Europe*' gehouden in 1981 in Parijs stelt F. Verhaeghe vast dat België op het vlak van archeologisch erfgoedzorg "*het zwakke broertje van Europa is*".[305] Het ontbrak ons land aan specifieke juridische instrumenten, maar zelfs de bestaande maatregelen om archeologische relicten te bewaren werden nauwelijks aangewend.

---

[303] *Decreet van 21 december 2001 tot wijziging van het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen*, Belgisch Staatsblad, 19 februari 2002, 6273.
[304] 'Ontwerp van decreet betreffende de landschapszorg', *Memorie van Toelichting*, stuk 731 (1994-1995), nr. 2.
[305] VAN LOOVEREN J. (2014), *op. cit.*, 389.

Tot in de jaren 1990 werd sporadisch gebruik gemaakt van de Monumentenwet van 1976 om archeologische sites te beschermen. Een belangrijke stap was de oprichting van het IAP in 1991, dat onder meer de opdracht kreeg om beschermingsdossiers op te maken. De vicus van Velzeke en de Romeinse villa van Steenbeke werden in 1993 beschermd als monument. De KCML besefte wel dat het om controversiële dossiers ging, maar zag geen andere mogelijkheid om het archeologisch bodemarchief te beschermen. Naar aanleiding hiervan wees de commissie de minister op de dringende noodzaak van een degelijke wetgeving inzake het archeologisch patrimonium.[306] Op 30 juni 1993 werd het decreet tot bescherming van het archeologisch patrimonium bekrachtigd en afgekondigd (*cf. supra 4.1.3.3*).

4.4.3.2 Beschermen als tijdelijke maatregel?

Zoals eerder aangegeven, stelde het Archeologiedecreet uit 1993 een bescherming *in situ* als een tijdelijke maatregel voor met het oog op het onderzoek van de site. Het opgraven van sites werd beschouwd als een vorm van bescherming.[307] Door het Archeologiedecreet was de implementatie van de conventie van Valletta (1992) al vrij snel deels gerealiseerd in Vlaanderen. Toch ontbrak er nog een aantal zaken met betrekking tot de bescherming van het archeologische erfgoed. De vorming van archeologische reservaten was namelijk niet voorzien in het Archeologiedecreet en het decreet bood ook niet de mogelijkheid tot verwerving van archeologische zones.

Door het Archeologiedecreet werd in 1993 ook de Vlaamse Archeologische Raad (VAR) opgericht, naar analogie met de KCML, een adviesorgaan voor de minister. De VAR hield plenaire vergaderingen, maar richtte daarnaast werkgroepen op rond bepaalde thema's, zoals beschermingen van archeologische sites. In de verslagen van de vergaderingen van de VAR lezen we verschillende verwijzingen naar hun visie op archeologische beschermingen. In het verslag van de vergadering van 20 maart 2001 lezen we een pleidooi voor een totaalvisie voor het onroerend erfgoed en dat "*elk monument tenminste archeologisch mee beschermd zou moeten worden door Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen*".[308] Verder wees de VAR er ook op dat een archeologische bescherming in het decreet was opgevat als een tijdelijke bescherming maar dat in de uitvoeringsbesluiten een werkwijze was opgemaakt in functie van definitieve beschermingen.[309]

4.4.3.3 De eerste beschermingen van archeologische sites

De VAR boog zich tijdens de vergadering van 9 februari 2001 over het Archeologiedecreet en het 'beschermingsbeleid' en komt tot de conclusie dat het IAP met betrekking tot het opstellen van beschermingen een afwachtende houding aanneemt. Er is dan immers nog geen enkel archeologisch monument beschermd volgens het Archeologiedecreet van 1993. Dit zou zijn omdat het IAP een zeer grote volledigheid in de verantwoording van een beschermingsdossier eist.[310] Dit is volgens de VAR in tegenstelling tot de verantwoording bij het beschermen van monumenten, landschappen en stads- en dorpsgezichten waar de verantwoording volgens de VAR "*vaak zeer summier kan gehouden worden*".[311] Een mogelijke oplossing uit deze impasse, of althans gedeeltelijk, ziet de Raad in het

---

[306] S.N. (1993), *Beschermingsdossier: vicus van Velzeke*, dossier OO002398, MB 8 maart 1993.
[307] DE BOE G. (1996), *op. cit.*, 5.
[308] S.N. (2001), 'Werkgroep Beschermen van de VAR', *archief agentschap Onroerend Erfgoed*, verslag van de vergadering van 20 maart 2001.
[309] *Idem*.
[310] S.N. (2001), 'Werkgroep Beschermen van de VAR', *archief agentschap Onroerend Erfgoed*, verslag van de vergadering van 9 februari 2001.
[311] *Idem*.

nauwer samenwerken van het IAP met de Afdeling Monumenten en Landschappen, gezien deze afdeling al heel wat ervaring heeft met het opmaken van beschermingsdossiers.

Tussen 1993 en 2004 komen er echter geen beschermingen op basis van het Archeologiedecreet tot stand. Het IAP zette vooral in op het adviseren van bouwdossiers, het uitvoeren van de daaruit voortvloeiende noodopgravingen en de publicatie van de onderzoeksresultaten.[312] In 2004 worden aan de Afdeling Monumenten en Landschappen elf archeologen toegevoegd die uitvoering moesten geven aan een vernieuwd archeologiebeleid. Zij kregen als voornaamste taken: het adviseren van stedenbouwkundige dossiers en het voorbereiden van beschermingsdossiers. Pas in 2005 worden de eerste archeologische beschermingen gerealiseerd: de Chartreuse in Brugge en het kasteel en de dorpskern van Middelburg in Maldegem.[313]

[312] VAN DEN HOVE P. (2015), '26 Beschermde archeologische sites in Vlaanderen', in: *Monumenten en Landschappen en archeologie, M&L Binnenkrant,* 34/6, 6.

[313] MB bescherming 'Chartreuse' in Brugge' als archeologische site van 20 april 2005.
MB bescherming 'Kasteel en dorpskern Middelburg' als archeologische site van 21 juni 2005.

5 BESCHERMEN OP BASIS VAN HET ONROERENDERFGOEDDECREET (2015-NU)

5.1 BELEIDSCONTEXT

Het integreren van het Archeologiedecreet, het Landschapsdecreet en het Monumentendecreet nam enige jaren in beslag. [314] Het Onroerenderfgoeddecreet kwam tot stand op 12 juli 2013. Het was nog even wachten op een uitvoeringsbesluit hierbij: het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014. Op 1 januari 2015 trad de nieuwe regelgeving in werking, met uitzondering van hoofdstuk 5 met betrekking tot het preventieve archeologische traject en enkele andere bepalingen. Belangrijk is dat het nieuwe decreet hiermee voorzag in een volwaardige implementatie van de conventie van Valletta (1992).

Het Onroerenderfgoeddecreet had als voornaamste doel het harmoniseren van de versnipperde regelgeving betreffende het onroerend erfgoed. De bestaande instrumenten werden grotendeels behouden. Enkele nieuwe mogelijkheden werden voorzien, zoals het erkennen van actoren (archeologen, gemeenten, depots, metaaldetectoristen) en het instrument van de onroerenderfgoedrichtplannen.

Het beschermings- en beheersinstrumentarium werd bij de opmaak van het decreet als onmisbaar ervaren omdat het zijn verdiensten door de jaren heen al had bewezen. Beschermen gebeurt om waardevol onroerend erfgoed te behouden voor de volgende generaties.[315] Het bleef daarom van groot belang dat monumenten, stads- en dorpsgezichten, archeologische sites en landschappen bescherming kunnen genieten door middel van een welomschreven beschermingsstatuut en dat het beheer financieel gestimuleerd wordt. De bestaande soorten procedures en statuten werden maximaal op elkaar afgestemd. Het beschermen van onroerend erfgoed legt de meest verregaande zorgplicht op in de zin van een toelatingsverplichting voor werken en handelingen aan of in beschermd erfgoed. De rechtsgevolgen volgen dus uit de algemene decretaal bepaalde beschermingsvoorschriften en het beschermingsbesluit zelf. Alle beschermingsbesluiten, die voorheen werden genomen op basis van de wet van 1931, het Monumentendecreet, het Archeologiedecreet of het Landschapsdecreet, bleven hun rechtskracht behouden door middel van overgangsbepalingen. De oudste beschermingsbesluiten dateren uit 1933. Sinds 1933 zijn het erfgoedbegrip en de waarderingspraktijk echter grondig veranderd. In de beleidsnota Onroerend Erfgoed 2014-2019 wordt daarom aangekondigd om, na decennia van inventariseren en beschermen, de balans op te maken van het inventarisatie- en beschermingsbeleid. Er diende ook werk gemaakt te worden van het herevalueren en verfijnen van bestaande beschermingsbesluiten.[316] Die opdracht vloeit voort uit het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019.[317]

In 2014 kreeg de Vlaamse overheid de opdracht van de regering om kerntakenplannen op te maken. De kerntakenplannen van de beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid geven aan welke activiteiten meer en minder essentieel zijn om de beleidsdoelstellingen te van de departementen en

---

[314] De minister bevoegd voor onroerend erfgoed heeft ook de bevoegdheid voor varend erfgoed. Dit is historisch gegroeid. Er werd echter beslist om het decreet van 29 maart 2009 tot bescherming van het varend erfgoed niet te integreren in het Onroerenderfgoeddecreet.

[315] 'Ontwerp van Onroerenderfgoeddecreet', *Memorie van Toelichting*, Vl. Parl. stuk 1901 (2012-2013), nr. 1, p. 10.

[316] 'Beleidsnota Onroerend Erfgoed 2014-2019', OD 3.1. De doelmatigheid van het beschermingsinstrumentarium wordt onderzocht en het inventariseren en beschermen van onroerend erfgoed gebeurt aan de hand van hanteerbare deelpakketten, p. 26.

[317] 'Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019', hoofdstuk XXI Onroerend erfgoed, 23 juli 2014, p. 145.

agentschappen te bereiken. De hamvraag was: wat moet de Vlaamse overheid doen en wat moet ze niet meer doen? Op 17 juli 2015 keurde de Vlaamse Regering het kerntakenplan RWO goed. Dit kerntakenplan geeft aan dat de Vlaamse overheid zich in het vervolg focust op het beschermde onroerend erfgoed en dat het inventariseren van individuele erfgoeditems (gebouwen en landschapselementen) op basis van een geografische benadering wordt overgedragen aan het lokale bestuursniveau. Deze beslissing heeft onder meer als gevolg dat "*(…) het beleidsveld Onroerend Erfgoed zich vooral richt op het begeleiden van eigenaars/beheerders bij het beheer van het beschermd onroerend erfgoed in Vlaanderen. (…) Voor het wetenschappelijk onderzoek ligt de focus op onderzoeksvragen die een optimalisatie beogen van de instrumenten die ingezet worden voor het behoud en het beheer van dit onroerend erfgoed en op de uitvoering van de afgesproken inventarisatie- en beschermingskalender. Verder wordt maximaal ingezet op de digitalisering van aanvraag- en adviesprocedures en gedeelde internetplatformen met interne en externe partners. Daarnaast wenst het agentschap andere actoren maximaal te responsabiliseren om een specifieke rol en verantwoordelijkheid ten aanzien van het onroerend erfgoed op te nemen. In dat kader zullen archeologen, metaaldetectoristen, depots, gemeenten en ondernemers een formele erkenning bij het agentschap kunnen aanvragen.*"[318] Een logisch gevolg van het focussen op beschermd erfgoed, is de afbouw van de adviesverlening door het agentschap over items opgenomen in een vastgestelde inventaris.

Ook internationale verdragen blijven een invloed uitoefenen op het beschermingsbeleid. Zo werd op 5 augustus 2013 de *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* van 2 november 2001 door België geratificeerd.[319] Dit Unesco-verdrag voor de bescherming van het onderwatererfgoed werd afgesloten om het erfgoed, dat zich onder water bevindt, beter te laten beschermen door de lidstaten tegen negatieve invloeden en bedreigingen. Dit verdrag bevat de basisprincipes voor de bescherming van het onderwatererfgoed maar ook praktische voorschriften met betrekking tot het beheer en het onderzoek ervan. Omdat België de conventie pas recent ratificeerde, werden nog niet veel maatregelen ondernomen om gepaste beschermingsmaatregelen te nemen. In 2017 wordt gestart met de inventarisatie van het archeologisch erfgoed van de binnenwateren en de kust in uitvoering van deze conventie.

Een andere conventie, die meer en meer onder de aandacht komt, is de *Framework convention on the value of cultural heritage for society*, die in de schoot van de Raad van Europa tot stand kwam en op 27 oktober 2005 in Faro werd ondertekend.[320] België heeft dit verdrag nog niet geratificeerd maar het Vlaams parlement heeft wel al ingestemd met de principes van dit verdrag op 14 februari 2014. De conventie is door de Raad van Europa opgesteld om de erkenning van de bijdrage van het erfgoed aan de samenleving te stimuleren. De conventie verschuift het zwaartepunt van objecten (het materiële erfgoed) naar mensen (de maatschappij). De conventie van Faro is volledig gebaseerd op het idee dat iedere mens het mensenrecht heeft om deel te nemen aan het culturele leven en daarom zowel recht heeft op kennis over als op betrokkenheid bij het erfgoed. Heel wat principes uit de conventie van Faro hebben nog niet echt of niet helemaal ingang gevonden in de hedendaagse onroerenderfgoedzorg. Sommige aspecten zijn wel al in meer of mindere mate ingebed in het beleid. Dit zijn vaak doelstellingen die ook al binnen andere Europese conventies zijn ingeschreven en die dus al tijd hebben gekregen om door te werken in het beleid. Zo is de onroerenderfgoedzorg in Vlaanderen al in verregaande mate geprofessionaliseerd en gebaseerd op kennis en expertise. Er is de laatste jaren ook werk gemaakt van een (voorzichtige) inbedding van de erfgoedzorg in andere beleidsdomeinen en sectoren, vooral waar het de zorg voor de leefomgeving betreft. Om tegemoet te kunnen komen aan

[318] 'Kerntakenplan beleidsdomein RWO van de Vlaamse overheid', goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 juli 2015, VR 2015 1007 DOC.0728/2.
[319] 'Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage', Parijs, 6 november 2001.
[320] 'Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society', Faro, 27 oktober 2005, Council of Europe Treaty Series, nr. 199.

de principes uit het verdrag, dient er vooral nog aandacht te gaan naar het verduidelijken van de rol van de erfgoedzorg in onze samenleving en moet er gezorgd worden voor een meer dynamische omschrijving van het erfgoedbegrip. Er is meer aandacht nodig voor de diversiteit van erfgoedgemeenschappen en het zoeken naar methodes voor dialoog, interactie en participatie. Het instrument van de onroerenderfgoedrichtplannen, dat door het Onroerenderfgoeddecreet werd geïntroduceerd, komt tegemoet aan deze doelstellingen en kan een nieuwe manier inhouden van het beschermen van het erfgoed (*cf. infra 5.3.5*).

5.2 BEVOEGDE INSTANTIES

5.2.1 Het agentschap Onroerend Erfgoed

Het Vlaamse Regeerakkoord 2009-2014 schreef de doelstelling in om van de Vlaamse administratie een slagkrachtige overheid te maken. Inzake de materie onroerend erfgoed formuleerde dit regeerakkoord het volgende: "*We maken van de administratie Onroerend Erfgoed een zichtbare en herkenbare entiteit. (…) en we gaan de versnippering binnen het domein onroerend erfgoed radicaal tegen.*".[321] Deze intentie duidde heel duidelijk op de samenvoeging van de instellingen met betrekking tot onroerend erfgoed. Er werd gestart met de samenvoeging van twee agentschappen: Ruimte en Erfgoed en het Vlaams Instituut voor Onroerend Erfgoed (VIOE). Door een wijziging van het oprichtingsbesluit van het VIOE op 10 juni 2011, wordt het gedeelte 'erfgoed' uit Ruimte en Erfgoed gehaald en overgeheveld naar het VIOE.[322] Dit agentschap kreeg de roepnaam Onroerend Erfgoed.[323] Het VIOE staat vanaf dan bekend als (het agentschap) Onroerend Erfgoed, met als missie de kwaliteitsvolle uitvoering van het vastgelegde beleid inzake onroerend erfgoed. Onroerend Erfgoed blijft net als het VIOE een wetenschappelijke instelling, maar dan wel enkel waar het de wetenschappelijke taken van het agentschap betreft. Voor de overige taken wordt Onroerend Erfgoed als een administratieve instelling beschouwd.

Vanaf 1 januari 2012 werd de versnippering waarvan sprake in het regeerakkoord 2009-2014 nog verder teniet gedaan door ook de beleidsondersteunende opdrachten inzake onroerend erfgoed onder te brengen bij het agentschap Onroerend Erfgoed en ze dus weg te halen bij het departement RWO.[324] Deze eenmaking leidde tot de aanpassing van de missie en het takenpakket. De nieuwe missie voor het agentschap Onroerend Erfgoed luidde vanaf dan als volgt: "*het beleid voor onroerend erfgoed zoals het wordt vastgelegd door de bevoegde Vlaamse minister kwaliteitsvol voor te bereiden, uit te voeren, te monitoren en te evalueren*".

Naast het agentschap Onroerend Erfgoed bleef het agentschap Inspectie RWO wel nog enkele jaren bestaan om in te staan voor de handhaving van het Onroerenderfgoeddecreet. Op 1 september 2016 hield dit agentschap echter op te bestaan en werd het toegevoegd bij het departement voor

---

[321] 'De Vlaamse Regering 2009-2014: een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden', Brussel, 2009, p. 51.
[322] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 10 juni 2011 houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed wat betreft de taken, de delegatie en het invoeren van de roepnaam Onroerend Erfgoed', *Belgisch Staatsblad*, 8 juli 2011, 40634-40635.
[323] 'Nota aan de Vlaamse Regering betreffende het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van diverse besluiten wat betreft de wijziging van de benaming van het agentschap Ruimte en Erfgoed in het Agentschap Ruimtelijke Ordening en bijkomende taken voor het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed', VR 2011/1006/doc. 0505.
[324] 'Besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 2012 houdende wijziging van diverse besluiten wat betreft de integratie van de beleidsondersteunende opdrachten inzake onroerend erfgoed in het agentschap Onroerend Erfgoed', *Belgisch Staatsblad*, 27 juli 2012, 45080–45082.

Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE). In 2017 worden de departementen LNE en Ruimte Vlaanderen gefusioneerd tot het departement Omgeving, waar dus ook de Erfgoedinspectie deel van zal uitmaken.

5.2.2 Erkende onroerenderfgoedgemeenten

Naar aanleiding van de (Vlaamse) Interne Staatshervorming in 2011 werd beslist dat in de toekomst slechts twee bestuursniveaus samen zorg dragen voor het onroerend erfgoed: de Vlaamse overheid en de gemeentebesturen.[325] 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. Erkende onroerenderfgoedgemeenten nemen daarnaast enkele bevoegdheden over van de Vlaamse overheid, zoals het verlenen van bepaalde toelatingen voor beschermd erfgoed en het bekrachtigen van archeologienota's.[326] Daarnaast werd in het nieuwe decreet ook de erkenning en subsidiëring 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 haar taken.

Het delen van de zorg voor het onroerend erfgoed tussen het Vlaamse en gemeentelijke niveau blijft niet beperkt tot deze gemeenten die een erkenning krijgen. Ook andere gemeentebesturen worden verondersteld om het erfgoed mee in stand te houden. Door de implementatie van het kerntakenplan, verleent de Vlaamse overheid geen advies meer bij sloop of kap van een inventarisitem uit de inventaris van het bouwkundig erfgoed of de inventaris van de houtige beplantingen met erfgoedwaarde. De gemeenten worden evenwel verondersteld om rekening te houden met de zorgplicht en hun beslissingen te motiveren. Het agentschap Onroerend Erfgoed inventariseert ook geen individuele erfgoeditems meer gemeente per gemeente. Ook daar hebben de gemeenten een opdracht om de inventarissen te actualiseren en aan te vullen.

Sinds het Onroerenderfgoeddecreet is het ook niet meer enkel de Vlaamse overheid die de zorg voor het beschermd erfgoed op zich neemt. Erkende onroerenderfgoedgemeenten verlenen immers ook toelatingen voor werken en handelingen aan beschermd erfgoed. Het voorbereiden van de beschermingsdossiers blijft wel een taak van de Vlaamse overheid en het is de bevoegde minister die de uiteindelijke beslissing neemt.

5.2.3 De Vlaamse Commissie voor Onroerend Erfgoed (VCOE)

De inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet op 1 januari 2015, betekende ook het einde van de KCML. Er kwamen drie adviesraden in de plaats: de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (VCOE), de Vlaamse Commissie Varend Erfgoed (VCVE) en de Vlaamse Heraldische Raad (VHR). Het secretariaat van deze adviesraden wordt waargenomen door de SARO en dus niet meer door het agentschap Onroerend Erfgoed. De VCOE volgt zowel de KCML als de Expertencommissie Onroerend Erfgoed op. De nieuwe commissie verleent advies over diverse aspecten van het onroerenderfgoedbeleid zoals het vaststellen van inventarissen, het beschermen van onroerend erfgoed en het wijzigen, omzetten of opheffen van beschermingsbesluiten. De VCOE bestaat uit eenentwintig leden, waarvan veertien leden met expertise in minstens één van de disciplines van

[325] S.N., *Witboek Interne Staatshervorming*, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 april 2011.
[326] In 2015 werd er 1 onroerenderfgoedgemeente erkend (Koksijde) en in 2016 kwamen er 9 erkende onroerenderfgoedgemeenten bij.

onroerend erfgoed (bouwkundig erfgoed, landschappen of archeologie) en zeven leden uit het maatschappelijk middenveld met expertise inzake onroerend erfgoed.

5.3 ANALYSE VAN DE INSTRUMENTEN

5.3.1 Beschermingsstatuten

Hoewel Het Monumentendecreet, Archeologiedecreet en Landschapsdecreet zijn geïntegreerd en geharmoniseerd, werd er toch niet afgestapt van de verschillende beschermingsstatuten. Volgens het Onroerenderfgoeddecreet kan een bescherming als monument, stads- of dorpsgezicht, archeologische site of cultuurhistorisch landschap, indien wenselijk met inbegrip van een overgangszone (art. 6.1.1).

Het principe van een overgangszone als "*een begrensde grondoppervlakte die de erfgoedwaarde (…) ondersteunt*" (art. 2.1, 43°) wordt veralgemeend naar alle vormen van beschermd erfgoed. Een 'overgangszone' is een begrip uit het Landschapsdecreet, waarbij deze zone de waarde van het landschap diende te ondersteunen. Ook in het Archeologiedecreet was al sprake van een gelijkaardig instrument, namelijk een 'bufferzone' (*cf. supra 4.3.1.4*).

Ook een stads- en dorpsgezicht kan volgens de nieuwe regelgeving dus over een overgangszone beschikken. Het Onroerenderfgoeddecreet stapt dan ook tegelijk af van het concept van 'ondersteunende stads- en dorpsgezichten' en brengt het stads- of dorpsgezicht terug tot zijn oorspronkelijke betekenis zoals aanvankelijk ingeschreven in het Monumentendecreet. Een stads- of dorpsgezicht kan nu nog enkel "*een geheel van een of meer monumenten en/of onroerende goederen met omgevende bestanddelen (…) van algemeen belang vanwege de erfgoedwaarde*" zijn (art. 2.1, 45°).[327]

Artikel 2.1, 38° van het Onroerenderfgoeddecreet bepaalt in de definitie van monument dat cultuurgoederen die integrerend deel uitmaken van het monument inbegrepen zijn in de bescherming: *"een onroerend goed, werk van de mens of van de natuur of van beide samen, met inbegrip van de cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken, inzonderheid de bijhorende uitrusting en de decoratieve elementen van algemeen belang wegens de erfgoedwaarde(n);".* Uit de Memorie van Toelichting bij dit artikel blijkt duidelijk dat aan het 'integrerend deel uitmaken van het monument' dezelfde inhoudelijke draagwijdte wordt gegeven als in het beleidskader van 2009 met betrekking tot cultuurgoederen (*cf. supra 4.4.1.4*). In de Memorie wordt ook duidelijk meegegeven dat het aantal beschermde cultuurgoederen veeleer beperkt zal zijn.[328]

Daarnaast is in artikel 2, 8° van het Onroerenderfgoedbesluit een aparte definitie opgenomen van cultuurgoederen, die de inhoudelijke criteria van het beleidskader van 2009 betreffende de cultuurgoederen verankert in de regelgeving zelf: "*cultuurgoederen: roerende goederen, die omwille van hun erfgoedwaarde van algemeen belang zijn, waarvan het samen voorkomen met het gebouw een bijzondere waarde heeft en die ofwel ontworpen zijn voor of vervaardigd met het beschermd goed ofwel gerelateerd zijn aan de functie van het beschermd goed en waarvoor historische verbondenheid met het beschermd goed kan aangetoond worden. Voor beschermde onroerende goederen in eigendom van privé-personen of -vennootschappen moeten de cultuurgoederen opgenomen zijn in een beschermingsbesluit of een goedgekeurd beheersplan of er moet voorheen voor het beheer ervan een*

---

[327] De definitie werd licht gewijzigd ten opzichte van de oorspronkelijke definitie uit het Monumentendecreet: in plaats van een "*groepering van een of meer monumenten en/of onroerende goederen*" staat er in het Monumentendecreet "*een geheel van een of meer monumenten en/of onroerende goederen*".

[328] 'Ontwerp van Onroerenderfgoeddecreet', *Memorie van Toelichting,* Vl. Parl. stuk 1901 (2012-2013), nr. 1, art. 2.1, 38°, p. 19-21.

premie verleend zijn opdat ze als cultuurgoederen beschouwd kunnen worden". Hierbij is het belangrijk om op te merken dat de beschermingsprocedure in het Onroerenderfgoeddecreet voor nieuwe beschermingen expliciet voorziet dat cultuurgoederen opgenomen worden in een lijst in bijlage bij het beschermingsbesluit (art. 6.1.4, §2, tweede lid, 3°).

Het begrip 'archeologische zone' wordt vervangen door 'archeologische site'. Er wordt afgestapt van het begrip 'archeologische monumenten'. Een archeologische site is "*een onroerend goed dat ondergronds, aan de oppervlakte of onder water aanwezig is, met inbegrip van de archeologische artefacten die er integrerend deel van uitmaken, van algemeen belang wegens de archeologische erfgoedwaarde"* (art. 2.1, 10°). Daarnaast wordt ook het begrip 'archeologisch artefact' gedefinieerd als "*een roerend goed dat van algemeen belang is wegens de archeologische erfgoedwaarde*" (art. 2.1, 5°). De definitie wordt hier voor het eerst gelijkaardig opgebouwd als die van een monument, cultuurhistorisch landschap en stads- of dorpsgezicht. De verhouding tussen de verschillende beschermingsstatuten is niet expliciet geregeld. In principe kan een goed met archeologische waarde dus nog steeds als monument worden beschermd zolang het voldoet aan de definitie. In de Memorie van Toelichting bij het Onroerenderfgoeddecreet is er geen sprake meer van het zogenaamde 'tijdelijke' karakter van een bescherming van een archeologische site, zoals dat wel nog het geval was in de Memorie bij het Archeologiedecreet. Er wordt vanuit gegaan dat een bescherming van een archeologische site tot doel heeft de site als zodanig maximaal te bewaren.

Voor het begrip 'landschap' wordt het adjectief 'cultuurhistorisch' toegevoegd (art. 2.1, 22°). Deze toevoeging onderscheidt dit type landschap van de zogenaamde 'natuurlijke' landschappen. Het blijft wel zo dat voor een bescherming als landschap een geringe dichtheid van bebouwing wordt verondersteld, zoals in het Landschapsdecreet ook al het geval was.

Zoals voorheen moeten onroerende goederen van 'algemeen belang' zijn om voor een bescherming in aanmerking te komen. Dit moet in contrast gezien worden met het individuele belang. Om te bepalen of een onroerend goed van 'algemeen belang is', moet de erfgoedwaarde worden bepaald. In artikel 2.1, 26° van het Onroerenderfgoeddecreet wordt het begrip 'erfgoedwaarde' gedefinieerd. Er worden dertien verschillende waarden opgesomd, met name de archeologische, architecturale, artistieke, culturele, esthetische, historische, industrieel-archeologische, technische waarde, ruimtelijk-structurerende, sociale, stedenbouwkundige, volkskundige of wetenschappelijke waarde. Het beschermd erfgoed ontleent zijn huidige of toekomstige maatschappelijke betekenis aan deze erfgoedwaarde(n).

5.3.2 Beschermingsprocedure

In de plaats van drie verschillende soorten beschermingsprocedures, wordt één procedure voorzien voor de bescherming van archeologische sites, cultuurhistorische landschappen, monumenten en stads- en dorpsgezichten. 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 van de VCOE. Er is wel, onder bepaalde voorwaarden, een toegangsrecht tot het beschermenswaardige goed. Er is een soort van spoedprocedure voorzien 'bij dringende noodzakelijkheid' (art. 6.1.3). De minister kan dan aan de voorafgaande adviezen voorbij gaan en onmiddellijk overgaan tot de voorlopige bescherming, waardoor de rechtsgevolgen meteen van toepassing worden. Dit om te vermijden dat het te beschermen erfgoed wordt beschadigd of gesloopt vooraleer de rechtsgevolgen van toepassing zijn.

Over het initiatiefrecht tot het inzetten van de bescherming is in het Onroerenderfgoeddecreet niets bepaald, in tegenstelling tot de voorgaande decreten. Impliciet houdt dit in dat iedereen een voorstel kan doen, maar dat het steeds de bevoegde minister toekomt te beslissen of hij overgaat tot de

voorlopige bescherming van het onroerend goed. Tussen de voorlopige en de definitieve bescherming wordt een openbaar onderzoek georganiseerd door de gemeente (art. 6.1.7). Dit onderzoek heeft een looptijd van dertig dagen. Het beschermingsbesluit en het bijhorende dossier liggen ter inzage bij de gemeente en het agentschap. Nieuw is dat de betrokken gemeenten een hoorzitting kunnen organiseren in het kader van dit openbaar onderzoek. Dit duidt er op dat er meer aandacht is voor inspraak en participatie. Tot 2014 was enkel een aanplakking van het bericht over het openbaar onderzoek nodig bij stads- en dorpsgezichten. Deze verplichting tot aanplakking wordt echter verruimd tot alle beschermingsstatuten. Voor de cultuurhistorische landschappen geldt evenwel geen individuele betekening meer, maar een algemene bekendmaking. Zoals hiervoor al aangegeven, leidde de verplichting tot individuele betekening vaak tot procedurefouten vanwege de veelheid aan eigenaars en gebruikers binnen een te beschermen landschap. Sinds 1 januari 2015 geldt voor cultuurhistorische landschappen wel een algemene bekendmaking door het bericht in ten minste drie dagbladen, die in de betrokken gemeenten worden verspreid, te plaatsen.

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 (art. 6.1.14). 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). 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 (art. 6.2.1 tot 6.2.6). 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 voor een goed beheer van het beschermd goed mogelijk te maken. In alle gevallen moet er wel een advies van de VCOE worden ingewonnen.

5.3.3 Rechtsgevolgen van een bescherming

5.3.3.1 Actief- en passiefbehoudsbeginsel

Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet expliciet in een actief- en een passiefbehoudsbeginsel in de artikelen 6.4.1 en 6.4.3.

Het actiefbehoudsbeginsel legt de zakelijkrechthouder en gebruiker de verplichting op om het beschermde goed in een goede staat te behouden door de nodige instandhoudings-, beveiligings-, beheers-, herstellings- en onderhoudswerken te (laten) doen. De verplichting wordt dus niet alleen beperkt tot de eigenaars en gebruikers, maar verruimd tot alle houders van zakelijke rechten op het goed en mogelijke gebruikers.

Het passiefbehoudsbeginsel daarentegen geldt ten aanzien van iedereen en legt een verbod op om het beschermde goed te ontsieren, te beschadigen, te vernielen of andere handelingen te stellen die de erfgoedwaarde potentieel aantasten. Dit principe houdt dus in dat iedereen respect moet hebben voor het erfgoed.

5.3.3.2 Algemene en specifieke beschermingsvoorschriften

Artikel 6.4.2 van het Onroerenderfgoeddecreet geeft een delegatie aan de Vlaamse Regering om de algemene voorschriften voor instandhouding en onderhoud vast te stellen. Het voegt eraan toe dat die slechts van toepassing zijn voor zover zij niet afwijken van de bijzondere voorschriften voor de instandhouding en het onderhoud opgenomen in het beschermingsbesluit. Met andere woorden de voorschriften in het beschermingsbesluit en het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 zijn gezamenlijk van toepassing, maar als er in het beschermingsbesluit specifiekere of strengere voorschriften staan, dan zijn die van toepassing. Die voorschriften worden uitgewerkt in hoofdstuk 6, afdeling 1 van het Onroerenderfgoedbesluit. Daarin worden zowel algemene als aanvullende voorschriften voor instandhouding en onderhoud opgenomen.

Het verbod een beschermd goed te slopen zat in eerdere wetgeving impliciet vervat in het passiefbehoudsbeginsel en in de regel dat voor handelingen aan een beschermd goed een voorafgaande toelating moest worden gevraagd. In het Onroerenderfgoeddecreet is dit verbod tot slopen expliciet ingeschreven. Dat een beschermd goed niet mag gesloopt worden, vormt onweerlegbaar de kern van een bescherming. Dat basisprincipe staat in sommige gevallen echter haaks op de dagdagelijkse realiteit.[329] Vergunningen verleend met betrekking tot de gehele of gedeeltelijke sloop van monumenten en stads- en dorpsgezichten worden zeer kritisch beoordeeld door de Raad van State. Zelfs het slopen van een beperkt onderdeel van een stads- of dorpsgezicht wordt niet aanvaard zonder voorafgaande wijziging of opheffing van het beschermingsbesluit. Die strakke houding houdt echter geen rekening met de aanvankelijke visie op de stads- en dorpsgezichten waarbij het waardevolle ruimere, coherente geheel primeert op de individuele delen. De decreetgever heeft die visie daarom duidelijker in het Onroerenderfgoeddecreet willen verankeren in artikel 6.4.7. De volledige sloop van een beschermd monument of stads- of dorpsgezicht blijft verboden maar er kan wel een toelating worden verleend voor de gedeeltelijke sloop van een beschermd goed wanneer deze de erfgoedwaarde niet wezenlijk aantast. Deze toelating vermeldt de voorwaarden waaronder de sloop wordt toegelaten.

Impliciet bevatte het Monumentendecreet al een verbod om cultuurgoederen definitief buiten het monument te verplaatsen. De definitie van een monument bepaalt namelijk dat de cultuurgoederen, die integrerend deel uitmaken van het monument, inbegrepen zijn in de bescherming en dat ze dus niet zonder toelating buiten het monument mogen worden gebracht. Het Onroerenderfgoeddecreet verankert dat principe in artikel 6.4.5. In de Memorie van Toelichting bij dat artikel wordt aangegeven onder welke redenen een cultuurgoed met toelating buiten het beschermd monument kan gebracht worden "*voor onder meer tentoonstellingsdoeleinden, voor conserverings- of restauratiewerken of om veiligheidsredenen*".[330] Hiermee wordt dus duidelijk bevestigd dat het niet mogelijk is om permanent een cultuurgoed te verwijderen uit het beschermde monument, tenzij na een gedeeltelijke opheffing van de bescherming.

---

[329] 'Ontwerp van Onroerenderfgoeddecreet', *'Memorie van Toelichting*, Vl. Parl. stuk 1901 (2012-2013), nr. 1, art. 6.4.7, p. 67.
[330] *Ibid.*, art. 6.4.5, p. 65-66.

5.3.3.3 Toelatings- en meldingsplichten

Artikel 6.4.4, §1 van het Onroerenderfgoeddecreet bepaalt dat voor handelingen aan of in beschermde goederen, opgelijst in het Onroerenderfgoedbesluit of opgenomen in het beschermingsbesluit, een voorafgaande toelating nodig is, tenzij zij zijn vrijgesteld in een goedgekeurd beheersplan. De toelating wordt verleend door het agentschap Onroerend Erfgoed, maar indien het beschermd goed gelegen is in een erkende onroerenderfgoedgemeente, dan verleent de onroerenderfgoedgemeente de toelating.

De toelatingsplichten worden concreet uitgewerkt in het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en worden opgedeeld in generieke, specifieke en aanvullende toelatingsplichten (art. 6.2.3 tot tot 6.2.13). Generieke toelatingsplichten gelden voor alle beschermde goederen, specifieke toelatingsplichten gelden per erfgoedvorm en zijn niet te veralgemenen voor alle beschermde goederen, terwijl aanvullende toelatingsplichten eigen zijn aan enkele bijzondere erfgoedtypes zoals orgels, beiaarden, klokken, klokkenspelen, uurwerken en historische begraafplaatsen.[331]

Artikel 6.2.1 van het Onroerenderfgoedbesluit specifieert dat voor onroerende goederen, die vanaf de inwerkingtreding van Onroerenderfgoeddecreet beschermd worden, altijd een lijst met toelatingsplichtige handelingen opgenomen wordt in het beschermingsbesluit. De generieke en specifieke toelatingsplichten opgesomd in het Onroerenderfgoedbesluit zijn dan niet van toepassing. Voor onroerende goederen die voor de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet werden beschermd, gelden de generieke en specifieke toelatingsplichten wel omdat er in deze beschermingsbesluiten geen lijst met toelatingsplichtige handelingen is opgenomen.

De onroerenderfgoedregelgeving neemt de meldingsplicht voor handelingen aan of in beschermde stads- of dorpsgezichten uit het Monumentendecreet over. In plaats van een toelating te vragen, dient er een melding van het voornemen te gebeuren bij de gemeente (Onroerenderfgoedbesluit, art. 6.3.12). Als het College van Burgemeester en Schepenen dan oordeelt dat de gemelde werken van die aard zijn om de wezenlijke eigenschappen van het beschermde geheel te verstoren, dan legt het College op aan de melder om alsnog een toelating bij het agentschap Onroerend Erfgoed aan te vragen. Als die gemeente een onroerenderfgoedgemeente is, dan kan de gemeente zelf beslissen over het al dan niet verlenen van de toelating. Voor de hele of gedeeltelijke sloop, het optrekken of het plaatsen of het herbouwen van een gebouw of constructie in een beschermd stads- of dorpsgezicht is wel altijd een toelating nodig omdat een sloop vrij ingrijpend is en dus de erfgoedwaarde van het stads- of dorpsgezicht grondig kan aantasten. Deze toelatingsplicht staat vermeld in artikel 6.4.7. van het Onroerenderfgoeddecreet.

5.3.3.4 Adviesplicht bij vergunningsplichtige handelingen

In het Monumenten-, Landschaps- en Archeologiedecreet werd de toelatingsplicht al procedureel geïntegreerd in de stedenbouwkundige vergunningsprocedure via een advies van Onroerend Erfgoed (en de voorgangers van het agentschap). Dit houdt in dat bij de beoordeling van concrete aanvragen voor een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning telkens wordt nagegaan of het gevraagde verzoenbaar is met de 'goede ruimtelijke ordening'. Daarbij spelen niet enkel aandachtspunten en criteria van stedenbouwkundige of ruimtelijke aard een rol, maar ook sectorale elementen zoals 'cultuurhistorische aspecten', hetgeen aansluiting vindt bij het onroerenderfgoedbeleid. De toetsing

[331] 'Verslag aan de Vlaamse Regering bij het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014', bij hoofdstuk 6, afdeling 2, artikels 6.2.1 tot 6.2.13.

aan die sectorale elementen gebeurt door middel van verplichte adviesinwinning over vergunningsaanvragen bij de verschillende betrokken sectoren.[332]

De rechtskracht van die verplichte adviezen wordt in beginsel geregeld door de generieke richtsnoeren van de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Die artikelen gelden voor alle sectoradviezen. Het Onroerenderfgoeddecreet heeft zich aangepast aan deze principes uit de VCRO. De toelating wordt dus geïntegreerd in het advies bij de stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen maar het begrip 'bindend advies' komt niet meer voor in het Onroerenderfgoeddecreet. In de plaats daarvan wordt in artikel 6.4.4 expliciet bepaald dat een advies dezelfde rechtsgevolgen heeft als omschreven in de artikels 4.3.3 en 4.3.4 van de VCRO, die handelen over de direct werkende normen (*cf. supra 4.3.3.4*).

Het Onroerenderfgoeddecreet breidt die procedurele integratie van het advies vanwege Onroerend Erfgoed uit tot handelingen waarvoor ook een verkavelingsvergunning, milieuvergunning of een vergunning op basis van het Bos- en Natuurdecreet vereist is. De toelating wordt in elk van die gevallen dan als een verplicht in te winnen advies geïntegreerd in de respectieve vergunningsprocedures. Dat laat toe dat de initiatiefnemer niet cumulatief verplicht wordt tot het aanvragen van verschillende sectorale toelatingen en machtigingen.

5.3.3.5 Informatieplichten

Wie een beschermd pand verkoopt of verhuurt moet in de publiciteit én in de verkoopovereenkomst vermelden dat het om een beschermd goed gaat, en wat de precieze rechtsgevolgen daarvan zijn. De informatieplicht geldt ook voor items uit de vastgestelde inventarissen. Voor woningen die onder geïnventariseerd erfgoed vallen, moet dit alles niet in de publiciteit worden opgenomen maar wel in de verkoopovereenkomst.

Definitief aangeduide ankerplaatsen worden volgens een overgangsbepaling (OED art. 12.3.15.) ook beschouwd als vastgestelde items uit de landschapsatlas. Voor aangeduide ankerplaatsen geldt dus ook een informatieplicht.

5.3.3.6 Verhouding beschermingsbesluiten en ruimtelijke plannen

Door het decreet van 4 april 2014 werd het Onroerenderfgoeddecreet gewijzigd en werd door het invoegen van een nieuw artikel (art. 6.1.1/1) een vergelijkbare bepaling ingevoegd als in artikel 12, tweede lid van het voormalige Landschapsdecreet, namelijk: *"De beschermingsvoorschriften kunnen geen beperkingen opleggen die werken of handelingen absoluut verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, noch de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen."* [333] Deze bepaling is dus niet meer alleen van toepassing op de beschermde landschappen maar op alle beschermd onroerend erfgoed. Zoals eerder aangegeven, is deze bepaling niet sluitend. De realisatie van de plannen kan niet worden verboden, maar er kunnen in een advies vanwege onroerend erfgoed wel voorwaarden worden opgelegd, die dan in de vergunning worden overgenomen. Als de vergunning daarop wordt geweigerd, blijkt de realisatie toch niet mogelijk.

---

[332] CHARLIER F. (2010), 'Onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening. Een verhouding in evolutie', in: *Tijdschrift voor gemeenterecht*, 4, 230.

[333] 'Decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid', *Belgisch Staatsblad*, 15 april 2014, 32340, art. 100.

5.3.4 Financiële instrumenten

Een belangrijke mijlpaal, die werd gerealiseerd vlak voor het Onroerenderfgoeddecreet in werking trad, was de afschaffing van de koppelsubsidies.[334] Het afschaffen van deze koppelsubsidies, waarbij gemeenten en provincies steeds dienden te volgen bij het toekennen van premies aan beschermd erfgoed, is te kaderen in een globale bestuurlijke oefening inzake de interne staatshervorming en de herschikking van de taakverdeling tussen gemeenten, provincies en het Vlaams Gewest. Deze nieuwe taakverdeling werd opgenomen in de bestuursakkoorden die de Vlaamse Regering afsloot met de provincies. De bestuursakkoorden gingen uit van een verschuiving van de bevoegdheid en de middelen met betrekking tot de restauratiepremies van de provincies naar het Vlaams Gewest. Deze afschaffing ging in op 1 januari 2014.[335] Voor de premienemer veranderde er niets. Het aandeel van de provincie werd namelijk overgenomen door de Vlaamse overheid. De koppelsubsidies voor de gemeenten werden afgeschaft met ingang van het Onroerenderfgoeddecreet op 1 januari 2015.

In voorbereiding van het Onroerenderfgoeddecreet werd het financiële ondersteuningsstelsel opnieuw herbekeken maar bleven de grote lijnen van de voormalige subsidie- en premiestelsels goed herkenbaar. Het Onroerenderfgoeddecreet voerde drie soorten van premies in:

1) een erfgoedpremie, die het beheer van beschermde goederen en erfgoedlandschappen ondersteunt, en voorziet in twee verschillende procedures, namelijk een standaardprocedure en een bijzondere procedure;
2) een onderzoekspremie, die het onderzoek ondersteunt dat inzicht geeft in de evolutie, de fysieke toestand en de technische aspecten van het onroerend erfgoed of de noden en maatregelen in kaart brengt voor het beheer van het erfgoed, bijvoorbeeld door de opmaak van een beheersplan;
3) een premie voor de buitensporige opgravingskosten voor archeologisch onderzoek, die de financiële impact van verplichte archeologische opgravingen op minder draagkrachtige initiatiefnemers mildert.

Wat nieuw is, is dat een premienemer in sommige gevallen verplicht is om over een goedgekeurd beheersplan te beschikken. Dit is altijd het geval bij werkzaamheden aan goederen gelegen in beschermde stads- of dorpsgezichten, cultuurhistorische landschappen, erfgoedlandschappen of beschermde archeologische sites. Voor beschermde monumenten is de opmaak van een beheersplan niet altijd nodig maar bijvoorbeeld wel altijd als er sprake is van een verhoogde premie (60% of 80%).

Het afsluiten van een meerjarenpremieovereenkomst, bij grote of langdurige werkzaamheden aan een of meerdere beschermde goederen, bestond in de praktijk al langer maar het principe werd in de regelgeving verankerd. Vroeger was dit type echter alleen voorbehouden voor beschermde monumenten, nu kunnen ook andere statuten van beschermd erfgoed er beroep op doen.

Voor de onderzoekspremie is een percentage voorzien van 80% van de kostenraming (exclusief btw) met een maximum van 25.000 euro. De premie buitensporige opgravingskosten is bestemd voor occasionele bouwheren die de kosten voor het verplicht archeologisch onderzoek dat zij moeten uitvoeren, niet zomaar kunnen spreiden over verschillende bouwprojecten of kunnen doorrekenen. Het gaat dan over natuurlijke personen, kleinschalige verenigingen of kleinschalige ondernemingen. Het premiebedrag wordt op forfaitaire basis bepaald aan de hand van een formule. Het vertrekpunt is

---

[334] 'Nota aan de leden van de Vlaamse Regering, Interne Staatshervorming,: bestuursakkoorden tussen de Vlaamse overheid en de provincies en de financiële verevening tussen het Vlaamse en het provinciaal bestuursniveau', 19 april 2013, VR 2013 1904 DOC.0333/1BIS.

[335] Om deze doelstelling te realiseren werd het Monumentendecreet (artikel 11, §8) en Archeologiedecreet (artikel 33, §5) gewijzigd.

een vaste basiskost. Die wordt vermeerderd en verminderd met bedragen die afhangen van de uitgevoerde archeologische opgraving en de aangetroffen toestand. Tot slot wordt het bekomen bedrag verminderd met een franchise van 1.500 euro. Die staat voor het niet buitensporige deel van de kosten en blijft hoe dan ook voor rekening van de initiatiefnemer. Van deze forfaitair bepaalde kostprijs wordt 40% uitbetaald als premie.

Een doorwegende constante is de toenemende vraag naar financiële ondersteuning en de permanente achterstand. Doorheen alle bijsturingen aan het premie- en subsidiestelsel, bleef de vraag naar financiële ondersteuning voor het beheer van monumenten steeds groter dan het aanbod.[336] Beleidsdocumenten uit het midden van de jaren 1980 spreken van dramatische tekorten en pleiten voor een verhoging van de kredieten.[337] Sinds 1990 is het jaarlijkse restauratiepremiebudget verdriedubbeld, waarbij de impact van de vraag richtinggevend blijkt te zijn geweest. Niet onbelangrijk is uiteraard dat sinds 1990 ook het aantal beschermde monumenten, en daarmee ook het aantal potentiële aanvragers, bijna verdrievoudigd is. Niettemin is de achterstand een constante gebleven. De achterstand is niet algemeen en niet overal even groot. De privé-sector vraagt het minste budget en wordt jaarlijks voor gemiddeld 75% gehonoreerd. Het is steeds een duidelijke beleidskeuze om hier achterstanden te vermijden door middel van voorafnames op andere premievragers. De cijfers tonen aan dat het handhaven van een aangepast budget voor de privésector vooral ten koste gaat van de eredienstdossiers, die de grootste vraag vertegenwoordigen en voor de grootste budgettaire druk zorgen.

5.3.5 Inventarissen, erfgoedlandschappen en onroerenderfgoedrichtplannen

Artikel 4.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet breidt de mogelijkheid tot vaststelling van de inventaris van het bouwkundig erfgoed uit naar andere soorten inventarissen van het onroerend erfgoed. Op basis van dit artikel kunnen minstens 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 geheel of gedeeltelijk worden vastgesteld.

Bij de totstandkoming van de nieuwe regelgeving voor onroerend erfgoed was de vraag groot om aan de vaststellingsprocedure van de inventarissen een openbaar onderzoek te koppelen, zodat het voor alle belanghebbenden mogelijk werd om eventueel bezwaar tegen deze vaststelling aan te tekenen. In een aangenomen resolutie van het Vlaams Parlement over de conceptnota Onroerend Erfgoed vroeg het parlement expliciet om: "*bij de vaststellingen van de actualiseringen (niet van de al bestaande inventaris – die is al vastgesteld) van de inventaris een openbaar onderzoek te voeren. Tijdens dat openbaar onderzoek, dat 60 dagen duurt, kunnen enkel feitelijke elementen (fouten, aanvullingen, recentere info enzovoort) worden aangehaald. De technische adviescommissie beantwoordt de inspraakreacties individueel;*".[338] Het Onroerenderfgoeddecreet laat daarom in het openbaar onderzoek enkel bezwaar toe tegen feitelijkheden.

Aan de vastgestelde inventarissen zijn nog steeds verschillende rechtsgevolgen verbonden. Voor alle types inventarissen, die aan een openbaar onderzoek werden onderworpen, is in het Onroerenderfgoeddecreet een zorgplicht en motiveringsplicht voor administratieve overheden ingeschreven voor onroerend erfgoed dat is opgenomen in een vastgestelde inventaris (art. 4.1.9).

---

[336] Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet naast premies ook in subsidies op basis van samenwerkingsovereenkomsten, beheersovereenkomsten of projectsubsidies. Deze subsidies worden binnen het kader van deze studie niet verder besproken.
[337] GOEDLEVEN E. (1986), 'Subsidiëring van werken aan monumenten', in: *Ruimtelijke Planning*, 16.
[338] 'Resolutie van het Vlaams Parlement betreffende de conceptnota Onroerend Erfgoed', aangenomen op 25 mei 2011, 1065 (2010-2011).

Bovendien geldt ook de informatieplicht bij eigendomsoverdracht (art. 4.1.11). Bijkomend werd binnen de stedenbouwkundige vergunningsprocedure in een advies van het agentschap of van een onroerenderfgoedgemeente voorzien bij sloop of kap van een item opgenomen in de inventaris van bouwkundig erfgoed of respectievelijk de inventaris van houtige beplantingen met erfgoedwaarde (artikel 4.1.10). Door de implementatie van het kerntakenplan werd dit verplicht in te winnen advies geschrapt uit de regelgeving en dienen de gemeenten zelf een beoordeling te maken in het kader van de goede ruimtelijke ordening. De vastgestelde inventaris van archeologische zones vormt een basis om te beoordelen welke oppervlaktecriteria moeten worden aangewend bij het preventief archeologisch traject (art. 5.4.1 en 5.4.2).

In andere sectorale regelgeving wordt de vastgestelde inventaris van bouwkundig erfgoed aangewend om afwijkingen en uitzonderingen op de toepasselijke regelgeving toe te kunnen staan. Dit is het geval bij de energieprestatieregelgeving, het besluit over de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen en de regels rond renovatie van sociale huisvesting. Ook is een adviesplicht voorzien van het agentschap bij vergunningsaanvragen met betrekking tot percelen die in erfgoedlandschappen liggen en die betrekking hebben op gebouwen of constructies opgenomen in de vastgestelde inventaris van bouwkundig erfgoed.

Op basis van een vastgestelde inventaris kunnen erfgoedlandschappen worden afgebakend in ruimtelijke uitvoeringsplannen (OED art. 6.5.1). De zorg- en motiveringsplicht en de mogelijkheid om items te verankeren in ruimtelijke uitvoeringsplannen golden voor de aangeduide ankerplaatsen sinds 2004 (*cf. supra 4.3.5.2*). In uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet zijn deze aangeduide ankerplaatsen gelijkgesteld met de vastgestelde landschapsatlas.

In het Onroerenderfgoeddecreet werd ook een nieuw instrument ingeschreven om het onroerend erfgoed te behouden en te ontwikkelen voor de toekomst: het onroerenderfgoedrichtplan (OED art. 6.5.1 tot 6.5.4). Een dergelijk plan kan worden opgemaakt voor een afgebakend gebied (zoals een riviervallei of een fortengordel) of voor een bepaald thema (zoals sociale huisvesting of hoogstamboomgaarden). Een onroerenderfgoedrichtplan focust op de opmaak van een langetermijnvisie en de realisatie van die visie via een actieprogramma. De bedoeling is om de ontwikkeling van het onroerend erfgoed geïntegreerd te benaderen en de visie tot stand te laten komen via de samenwerking van verschillende actoren en met participatie van de bevolking. In het actieprogramma worden concrete acties voorgesteld om de gezamenlijke doelstellingen op het terrein te realiseren. Er worden niet enkel sectoreigen instrumenten voor het behoud en beheer van het onroerend erfgoed aangewend, maar er kan ook een breder instrumentarium worden ingezet. Het plan wordt uiteindelijk goedgekeurd door de Vlaamse Regering en kan zo nodig worden herzien. De goedkeuring van het actieprogramma legt de afspraken tussen de partners vast. De visie die in het onroerenderfgoedrichtplan geformuleerd wordt, komt ook van pas bij het bestemmen en inrichten van gebieden. Zo kan de gemeente, provincie of het Vlaams Gewest, een onroerenderfgoedrichtplan als basis gebruiken voor bijvoorbeeld de afbakening van een erfgoedlandschap in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Daarbij worden de maatregelen voor het behoud van de erfgoedwaarden en -kenmerken ingeschreven in de stedenbouwkundige voorschriften en kan een beroep gedaan worden op het premiestelsel om het erfgoed te onderhouden en beheren. 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. Hierdoor zijn er in Vlaanderen al 70 onroerenderfgoedrichtplannen. 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.

5.4 WAARDERINGSPRAKTIJK

5.4.1 Waarderen aan de hand van erfgoedwaarden

Het Onroerenderfgoeddecreet onderscheidt dertien mogelijke erfgoedwaarden, die elk op zich kunnen worden ingeroepen om een erfgoedobject te inventariseren, vast te stellen of te beschermen: de archeologische, architecturale, artistieke, culturele, esthetische, historische, industrieel-archeologische, technische, ruimtelijk-structurerende, sociale, stedenbouwkundige, volkskundige en wetenschappelijke waarde. Ondanks het feit dat er dertien mogelijke erfgoedwaarden zijn, volstaat het om één van de dertien waarden toe te kennen om een onroerend goed op een inventaris te plaatsen, vast te stellen of te beschermen. De waarden zijn identiek voor de waardering van de verschillende types van erfgoed. Voor monumenten betekende dit een verruiming van zes naar dertien waarden; voor landschappen vermeerderde het aantal soorten erfgoedwaarden van vier naar dertien; voor archeologische sites is het toekennen van deze erfgoedwaarden een nieuw gegeven. In de praktijk worden per type van erfgoed vaak dezelfde waarden toegepast en zijn niet alle dertien waarden toepasbaar op elk type erfgoed.

We mogen niet uit het oog verliezen dat het Monumentendecreet, door de formulering *"of een andere sociaal-culturele waarde",* eigenlijk al een scala aan erfgoedwaarden mogelijk maakte voor het waarderen van monumenten, stads- en dorpsgezichten. De sociaal-culturele waarde werd vaak opgesplitst in de 'sociale' en 'culturele' waarde.

Voor landschappen gebeurde het schrappen van 'natuur' uit de 'natuurwetenschappelijke' waarde niet toevallig. Bij het beschermen van landschappen was er altijd al een spanningsveld tussen de 'natuurwaarden' en de 'cultuurwaarden'. Het schrappen van 'natuur' is te wijten aan het toenemend belang dat de erfgoedsector aan cultuurhistorie hecht om zich zo duidelijker van de natuursector te onderscheiden. Dit zien we ook aan het toevoegen van het adjectief 'cultuurhistorisch' bij de definitie van landschap. Het gevolg is dat erfgoed gekoppeld aan fysische processen - nochtans eigen aan landschappen die het resultaat zijn van een wisselwerking tussen natuur en de mens - soms moeilijker te vatten zijn door een bescherming als cultuurhistorisch landschap. Zo werden de 'aardkundige waarden' niet opgenomen in de opsomming van erfgoedwaarden. De nieuwe beschermingsmethodiek legt de klemtoon meer op ruimtelijk-structurerende erfgoedwaarden. In vroegere beschermings- en aanduidingsdossiers beschreef de dossierbeheerder veelal de bestaande (actuele) ruimtelijke structuren of landschapskenmerken, zonder dat deze op zich erfgoedwaarden moesten hebben. De ruimtelijke structuren zelf moeten nu over erfgoedwaarde beschikken om nog te worden opgenomen in een beschermingsdossier.

Hoewel alle dertien waarden ook van toepassing zijn om archeologische sites te waarderen, wordt in de beschermingspraktijk enkel de archeologische waarde toegekend. De andere waarden worden niet gebruikt. De reden hiervoor zit vervat in de definitie van 'archeologische site' (art. 2.1. 10°): "*een onroerend goed dat ondergronds, aan de oppervlakte of onder water aanwezig is, met inbegrip van de archeologische artefacten die er integrerend deel van uitmaken, van algemeen belang wegens de archeologische erfgoedwaarde*".

5.4.2 Verduidelijken van de methodologieën

Om te verduidelijken wat de erfgoedwaarden precies inhouden en volgens welke methodiek een afweging wordt gemaakt om een onroerend goed te beschermen of op een inventaris te plaatsen, werd op 17 juli 2015 een inventarismethodologie vastgesteld voor het bouwkundig erfgoed, voor de historische tuinen en parken, voor de houtige beplantingen met erfgoedwaarde, voor de landschappen

en voor de archeologische zones.[339] Naast de erfgoedwaarden, zijn er ook inventarisatiecriteria bepaald die voor de verschillende erfgoedtypes identiek zijn, behalve voor de archeologische zones. Omwille van de specificiteit en het 'onzichtbare' karakter gelden er voor archeologische zones aparte inventarisatieregels. De inventarismethodologieën werden voor de vijf verschillende inventarissen apart vastgesteld. Het zijn deze methodologieën, en niet het decreet of besluit, die bepalen welke betekenis een welomschreven erfgoedwaarde krijgt. Het decreet bepaalt op basis van welke waarden een item wordt beschermd of in een (vastgestelde) inventaris wordt opgenomen; de toepasselijke inventarismethodologie bepaalt hoe die erfgoedwaarden moeten worden geïnterpreteerd.

De erfgoedwaarden worden in de inventarismethodologieën als volgt omschreven, met uitzondering van de methodologie voor de archeologische zones:

- "*Archeologische waarde: Een onroerend goed heeft archeologische waarde als het betekenisvol kan bijdragen tot de reconstructie van de bestaansgeschiedenis van de mensheid en haar relatie tot de omgeving door de daar aanwezige overblijfselen, voorwerpen of sporen van de mens en zijn omgeving te behouden of ze met archeologische en natuurwetenschappelijke methoden te onderzoeken.*
- *Architecturale waarde: Een onroerend goed heeft architecturale waarde als het getuigt van een fase of aspect van de (landschaps)architectuur of de bouwkunst in het verleden. Het kan gaan om typologie, stijl, oeuvre of materiaalgebruik.*
- *Artistieke waarde: Een onroerend goed heeft artistieke waarde als het getuigt van het kunstzinnige streven van de mens in het verleden.*
- *Culturele waarde: Een onroerend goed heeft culturele waarde als het getuigt van tijd- en regiogebonden menselijk gedrag.*
- *Esthetische waarde: Een onroerend goed heeft esthetische waarde als het de waarnemer zintuiglijke schoonheid laat ervaren.*
- *Historische waarde: Een onroerend goed heeft historische waarde als het getuigt van een (maatschappelijke) ontwikkeling, gebeurtenis, figuur, instelling of landgebruik uit het verleden van de mens.*
- *Industrieel-archeologische waarde: Een onroerend goed heeft industrieel-archeologische waarde als het getuigt van een ambachtelijk of industrieel verleden.*
- *Technische waarde: Een onroerend goed heeft technische waarde als het de ontwikkeling van de (cultuur)techniek in het verleden illustreert. Het gaat om technische toepassingen als illustratie van zowel traditionele als innovatieve technieken en materialen.*
- *Ruimtelijk-structurerende waarde: Een onroerend goed heeft ruimtelijk-structurerende waarde als het de ruimte ordent, afbakent, structureert of de blik leidt.*
- *Sociale waarde: Een onroerend goed heeft sociale waarde als het in de hedendaagse gemeenschap nog een actief, overgeleverd sociaal gebruik heeft of gemeenschapsvormend is blijven werken.*
- *Stedenbouwkundige waarde: Een onroerend goed heeft stedenbouwkundige waarde als het een rol speelt in de (planmatige) inrichting van de bebouwde ruimte in het verleden. Die*

---

[339] 'Ministerieel besluit van 17 juli 2015 tot vaststelling van de inventarismethodologie voor de inventaris van bouwkundig erfgoed', *Belgisch Staasblad*, 3 augustus 2015, 48925.
'Ministerieel besluit van 17 juli 2015 tot vaststelling van de inventarismethodologie voor de historische tuinen en parken', *Belgisch Staasblad*, 3 augustus 2015, 48927.
'Ministerieel besluit van 17 juli 2015 tot vaststelling van de inventarismethodologie voor de houtige beplantingen met erfgoedwaarde', *Belgisch Staasblad*, 3 augustus 2015, 48929.
'Ministerieel besluit van 17 juli 2015 tot vaststelling van de inventarismethodologie van de landschapsatlas', *Belgisch Staasblad*, 3 augustus 2015, 48932.
'Ministerieel besluit van 17 juli 2015 tot vaststelling van de inventarismethodologie voor archeologische zones', *Belgisch Staasblad*, 3 augustus 2015, 48924.

inrichting omvat ook de wisselwerking tussen open en bebouwde ruimte en de samenhang tussen de verschillende schaalniveaus.

- *Volkskundige waarde: Een onroerend goed heeft volkskundige waarde als het getuigt van gebruiken en gewoonten, voorstellingen en tradities van een specifieke bevolkingsgroep of gemeenschap in het verleden.*
- *Wetenschappelijke waarde: Een onroerend goed heeft wetenschappelijke waarde als het potentie heeft voor kennisontwikkeling en kenniswinst over een bepaald thema, periode of fenomeen, als het een bijzondere bijdrage geleverd heeft op dat vlak of als het een typevoorbeeld is.*"

De inventarismethodologieën dienen om te wegen of een onroerend goed al dan niet wordt opgenomen in een vastgestelde inventaris of beschermd wordt. Ze vormen dus de grondslag voor een vaststelling of een bescherming met de bedoeling om het toekomstige beheer specifiek op de instandhouding en versterking van deze erfgoedwaarden te richten. De waarden hebben enerzijds een beschrijvend karakter (per object omschrijven welke elementen waarde hebben) maar ze dienen ook om de vaststelling of de bescherming van erfgoed te motiveren (rechtsgevolgen verantwoorden). Welke betekenis aan een erfgoedwaarde wordt gehecht, krijgt vorm in een verklarende tekst bij de erfgoedwaarden in het vaststellings- of beschermingsdossier. Het gebruik van selectiecriteria in de verklarende tekst, legt uit waarom iets wordt vastgesteld of beschermd. Deze criteria drukken een gradatie in waardering uit. Ook hier gelden dezelfde criteria voor alle inventarissen, behalve deze van de archeologische zones:

- "*zeldzaamheid geeft aan in hoeverre het onroerend goed uitzonderlijk voorkomt in relatie met de geografische context, de historische context, de typologie of het oeuvre;*
- *herkenbaarheid geeft aan in hoeverre het onroerend goed een goed herkenbare uitdrukking is van zijn oorspronkelijke functie, uitzicht of vormgeving, of van een belangrijke fase in de latere ontwikkeling daarvan;*
- *representativiteit geeft aan in hoeverre het onroerend goed typerend is voor een geografische of historische context of een welbepaalde typologie of een bepaald oeuvre;*
- *ensemblewaarde geeft aan in hoeverre het onroerend goed een sterke samenhang vertoont tussen de verschillende elementen;*
- *contextwaarde geeft aan in hoeverre er tussen het onroerend goed en zijn directe of ruimere omgeving een sterke relatie is op landschappelijk, stedenbouwkundig of esthetisch vlak.*"

Hoewel de definities van de erfgoedwaarden en de bijhorende selectiecriteria voor inventariseren werden ontwikkeld, worden ze in de praktijk ook bij het opstellen van beschermingsdossiers gehanteerd. De criteria worden niet meer afzonderlijk vermeld, maar worden gebruikt bij het motiveren van de waarden.

5.4.3 Uitgebreide beschermingsdossiers

Een algemene trend bij het opstellen van beschermingsdossiers, is dat de dossiers zowel inhoudelijk als vormelijk steeds uitgebreider worden. Algemene maatschappelijke trends, zoals de vraag naar grotere transparantie en goed bestuur van de overheid, en het streven naar juridisch sluitende beschermingen dwingen de overheid tot het explicieter toelichten van de erfgoedwaarden en het motiveren waarom iets wordt beschermd.[340] Hoewel de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen al meer dan 25 jaar bestaat, wordt de motivering

[340] S.N., 'Het onroerend erfgoed in Vlaanderen, een toekomstverkenning tot 2030', Brussel, agentschap Onroerend Erfgoed, onderzoeksrapport 42, p. 53-60.

dus steeds explicieter en uitgebreider.[341] Het Onroerenderfgoeddecreet schrijft uitgebreid voor welke elementen in het voorlopige (OED art. 6.1.4) en definitieve (OED 6.1.14) beschermingsbesluit moeten worden opgenomen en welke documenten als bijlage moeten worden toegevoegd. Zo worden in elk besluit de beheersdoelstellingen opgesomd, die de optimale verwezenlijking omschrijven van de waarden die aanleiding gegeven hebben tot de bescherming. Het opnemen van dergelijke beheersdoelstellingen in het beschermingsbesluit is een praktijk die uit het Landschapsdecreet is overgenomen. Het omschrijven van de beheersdoelstellingen is bij uitstek een moeilijke evenwichtsoefening: de overheid wil zoveel mogelijk zicht geven op de mogelijke toekomstige ontwikkelingen maar moet ervoor zorgen dat andere ingrepen aan beschermd erfgoed nog mogelijk blijven. Naast de erfgoedwaarden dienen per bescherming ook de erfgoedkenmerken en – elementen te worden geduid. De erfgoedkenmerken betreffen "*de typologie, stijl, cultuur, datering, materiaal, biologische soort, thema of ander kenmerk*" (OED art. 2.1, 24°). De erfgoedelementen zijn "*de structurele en visuele componenten die de eigenheid van het onroerend erfgoed bepalen en die de waarden vormen die aan de grondslag liggen van de bescherming*" (OED art. 2.1, 23°). De beschrijving van deze erfgoedelementen en -kenmerken maken de toekenning van erfgoedwaarden concreter. Dit gebeurde voorheen ook al in de beschermingsbesluiten in de motivering van de erfgoedwaarden, maar dan minder expliciet. Het meer en meer juridisch verankeren van wat mogelijk is, zorgt ongetwijfeld voor een grotere transparantie en rechtszekerheid voor de eigenaar en beheerder maar tegelijk rijst de vraag of er nog wel voldoende flexibiliteit is om toekomstige ontwikkelingen toe te laten.

De keuze voor een thematisch beschermingsbeleid past in bovengenoemde trends, omdat dit beleid zorgt voor een beter referentiekader voor de motivering, waardering en de weging van erfgoedobjecten. Thematische bescherming gaat meestal ook gepaard met het opstellen van een criterianota waarin de waarden worden beschreven die eigen zijn aan het erfgoed en de criteria voor het beschermen. Idealiter maken deze criterianota's het onderscheid duidelijk tussen erfgoedobjecten voor de wetenschappelijke inventaris en beschermenswaardige objecten: waarom wordt het ene object alleen in de wetenschappelijke inventaris opgenomen en waarom is het andere dan weer een bescherming waard. De verantwoording voor deze gradatie in waardering blijkt uit de nota. Zo zijn er al criterianota's opgemaakt of in opmaak voor reclamemuurschilderingen, funerair erfgoed, bunkers, mijnkraters, hoogstamboomgaarden, mergelgroeven en historische wegen.

[341] 'Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen', *Belgisch Staatsblad*, 12 september 1991, 19976.

6 SYNTHESE

Dit rapport over 'de geschiedenis van het beschermen' is meer dan een loutere beschrijving van hoe het ooit is geweest. De resultaten van deze eerste fase reiken bouwstenen aan om verder onderzoek op te baseren:

- aan de ene kant het onderzoek naar de doelmatigheid van het beschermingsinstrumentarium, waarbij we willen onderzoeken welke reële effecten worden bereikt door onroerend erfgoed te beschermen;
- aan de andere kant het evalueren van de beschermingsbesluiten in thematische deelpakketten, met name de pakketten 'gevels en bedaking', 'bouwkundige gehelen' en 'archeologische sites'. Het gaat daarbij om beschermingsbesluiten die als minder evident worden beschouwd omdat ze niet meer aansluiten bij onze huidige visie (gevels en bedaking) of omdat we merken dat er door de jaren heen uiteenlopende instrumenten werden ingezet om hetzelfde type erfgoed te beschermen (archeologische sites en bouwkundige gehelen).

Voor het uitvoeren van beide onderzoeken is het nodig om een goed overzicht te krijgen over hoe er in het verleden is beschermd en wat de beweegredenen waren om tot bescherming over te gaan. Als hulpstukken bevinden zich in bijlage twee overzichten die de geschiedenis van het beschermen van 1931 tot vandaag op een schematische manier weergeven:

- **Bijlage 1** bevat een tijdslijn waarop enkele belangrijke mijlpalen zijn aangeduid. Daarbij wordt vanaf 1931 tot nu de aangroei van het aantal beschermingen weergegeven. Op die manier zien we hoe de aangroei van de beschermingen doorheen de tijd is geëvolueerd en welke invloed deze mijlpalen mogelijk hebben gehad.
- **Bijlage 2** bevat een overzicht van alle gedetecteerde gebeurtenissen die, in meer of mindere mate, een invloed hebben gehad op het beschermingsbeleid en de beschermingspraktijk in het Vlaamse Gewest. Deze gebeurtenissen worden chronologisch weergegeven en zijn onderverdeeld in drie thema's: de beleidscontext, de regelgeving en de bevoegde instanties. De waarderingspraktijk werd hier niet meegenomen omdat dit eerder over geleidelijke evoluties gaat die moeilijker vast te pinnen zijn op een bepaalde datum. Deze tabellen zijn vooral nuttig bij de volgende fases van het onderzoek naar de doelmatigheid of bij de evaluatie van de beschermingsbesluiten, om zo over de verschillende thema's heen snel een zicht te krijgen op de context in een bepaald jaar of in een bepaalde periode.

De Vlaamse Regering gaf ook de opdracht aan het agentschap Onroerend Erfgoed om in 2017 een evaluatie van de nieuwe regelgeving op te maken, met name van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en het bijhorende Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014. Het onderzoek naar 'de geschiedenis van het beschermen' doet ook enkele vaststellingen die kunnen bijdragen tot de evaluatie van de regelgeving. Deze conclusie wordt afzonderlijk geformuleerd zodat dit gemakkelijk kan worden meegenomen in dit evaluatierapport.

6.1 CONCLUSIES RELEVANT VOOR DE DOELMATIGHEIDSANALYSE VAN HET BESCHERMINGSINSTRUMENTARIUM

Door het schetsen van het algemeen kader van het beschermingsbeleid door de jaren heen, wilden we weten hoe het beschermingsinstrument en de toepassing ervan is geëvolueerd. Om de doelmatigheid van een instrument na te gaan, is het immers essentieel om te weten wat werd beoogd met het instrument. We komen tot de vaststelling dat de uitgangspunten van het beschermingsbeleid in grote lijnen dezelfde zijn gebleven: er is dus sprake van een zekere continuïteit in beleid. Tegelijk is er

vanzelfsprekend ook heel wat veranderd en kunnen we verschillende evoluties in het waarderen onderscheiden.

Door aan te geven wat de constanten en de veranderingen in het beleid zijn, geven we een antwoord op de eerder geformuleerde onderzoeksvragen (*cf. supra 1.2*):

- Welke doelstellingen werden vooropgesteld bij het ontwerpen van het beschermingsinstrumentarium of bij de wijziging ervan?
- Op welke manier heeft men getracht deze doelstellingen te bereiken?
- Binnen welke context kwam het beschermingsinstrument tot stand? Hoe heeft de tijdsgeest het beleid beïnvloed?
- Wie was verantwoordelijk voor de uitvoering en wie werd er betrokken?
- Welke regelgeving was van toepassing en hoe is die geëvolueerd?
- Hoe werden prioriteiten gesteld bij de uitvoering van het beleid? Waar was er aandacht voor?

6.1.1 Continuïteit in het beschermingsbeleid

We kunnen gerust stellen dat de doelstelling van het beschermingsbeleid en -instrumentarium doorheen de jaren dezelfde is gebleven: we beschermen onroerend erfgoed omdat we het willen behouden. Het is zonneklaar dat het beschermingsinstrument altijd het behoud van het erfgoed vooropstelt. De vraag die moeilijker te beantwoorden valt, is wat er precies onder behoud werd en wordt begrepen. Het uitgangspunt van de wet van 1931 was namelijk dat alle veranderingen van 'blijvende aard' aan een gerangschikt monument verboden zijn, maar dat uitzonderingen mogelijk waren.[342] Voor landschappen stak de vork anders in de steel omdat men het onmogelijk achtte om in de wet de beperkingen voor de eigenaars te bepalen. Deze dienden geval per geval opgesomd in het beschermingsbesluit. Uit de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van wet blijkt ook duidelijk dat de focus lag op het bewaren van het 'uitzicht' van een monument of landschap. Het kan dus ook niet verwonderen dat er nog helemaal geen sprake was van het beschermen van archeologische sites, gezien deze veelal 'onzichtbaar' zijn. We zien doorheen de jaren de focus verschuiven van het louter materiële behoud en het behoud van het uitzicht naar het meer abstracte 'behoud van de erfgoedwaarden'. Er mogen 'oordeelkundige' ingrepen aan een beschermd goed gebeuren zolang deze de erfgoedwaarden niet schaden of als ze de erfgoedwaarden terug in ere herstellen. De nadruk komt meer en meer te liggen op het expliciteren van een beheersvisie, die aangeeft welke ontwikkelingen aan een beschermd goed wenselijk of mogelijk zijn zodat de erfgoedwaarden behouden blijven. Deze visie kan zowel tijdens de bescherming, in de vorm van beheersdoelstellingen in het beschermingsbesluit, als na de bescherming, in de vorm van een beheersplan, worden uitgewerkt. In de archeologische erfgoedzorg zien we een gelijkaardige evolutie van het behoud van 'zichtbaar archeologisch erfgoed' naar het borgen van kennis door *in situ*-behoud na te streven.

Dat behoud van het erfgoed doorheen al die jaren een constante is gebleven, lijkt een duidelijk omlijnde doelstelling van het beleid te zijn. Door de verschuiving van 'behoud van het uitzicht' naar 'behoud van erfgoedwaarden' is deze beleidsdoelstelling toch niet helemaal scherp te stellen. Het materiële behoud van erfgoed is gemakkelijk uit te leggen; het wordt moeilijker als het gaat over het behoud van waarden. Dit neemt echter niet weg dat het behoud van de materie en het uitzicht het beleid nog steeds in sterke mate mee bepalen.

Om behoud te verzekeren en te stimuleren werden vanaf 1931 twee flankerende instrumenten ingezet:

---

[342] 'Wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen', *Memorie van Toelichting*, nr. 52, 15 januari 1929, art. 3, p. 4.

- aan de ene kant het houden van toezicht op het beschermd erfgoed door het toekennen van toelatingen voor werken en handelingen en het verlenen van (al dan niet bindende) adviezen;
- aan de andere kant het verlenen van financiële ondersteuning, veelal door het toekennen van premies voor werken aan beschermd erfgoed.

Zowel het systeem van toezicht als het voorzien van financiële ondersteuning aan eigenaars en beheerders van erfgoed zijn constanten in het beleid. Het voorzien van financiële ondersteuning is echter enkel een constante gebleven voor het onderhoud en de restauratie van monumenten. Het voorzien van een financiële ondersteuning voor het beheer van landschappen, stads- en dorpsgezichten en archeologie is veel moeizamer op gang gekomen, wat zeker een weerslag heeft gehad op de effectiviteit van deze instrumenten.

Om een greep te krijgen op het behoud van het erfgoed, werden er toelatingsplichten verbonden aan een bescherming, hierbij inbegrepen de (bindende) adviezen die in een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag worden geïntegreerd. Hoewel een eigenaar en de betrokkenen steeds de plicht hebben gehad om een beschermd goed in een goede staat te behouden en niet te ontsieren, beschadigen of vernielen, werd en wordt het nodig geacht om voor ingrepen aan een beschermd goed een voorafgaande goedkeuring te krijgen van de bevoegde administratie. Deze brengt haar expertise in en spreekt zich dus uit over het feit of de geplande ingrepen geen afbreuk doen aan het erfgoed of de erfgoedwaarde. Voor elke bescherming vormen deze toelatingsplichten de meest verregaande rechtsgevolgen. Het moet gezegd dat toezicht pas effectief kan zijn, als dit wordt ondersteund door een adequate handhaving. Lange tijd werd er echter niet of slechts sporadisch gehandhaafd. Met de integratie van de Erfgoedinspectie in het Agentschap Inspectie RWO in 2006 werd er meer en meer ingezet op handhaving. Door de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet begin 2015 kan er nog veel effectiever en efficiënter worden opgetreden vooral door de toevoeging van administratieve sanctiemogelijkheden.

Om het behoud van het erfgoed te stimuleren, werden de eigenaars en beheerders ondersteund door middel van een subsidie- en premiestelsel. Ook hier zien we enkele belangrijke constanten:[343]

- De mogelijkheid om financiële ondersteuning te bieden voor het beheer van beschermde monumenten werd al in de wet van 1931 voorzien: de nationale en later de Vlaamse bijdrage bleef tot eind 2013 'beperkt' tot maximaal 60%. Andere bestuursniveaus, zoals de gemeenten en provincies, werden geacht om aan de hand van een systeem van koppelsubsidies te volgen door het leveren van een lagere bijdrage. Deze koppelsubsidies werden afgeschaft vanaf 1 januari 2014 door de Interne Staatshervorming;
- Voor openbare besturen en eredienstmonumenten bleef doorheen alle evoluties het hoogste ondersteuningsniveau ongewijzigd gehandhaafd. Voor privémonumenten was er daarentegen steeds sprake van sterke nuances en herhaaldelijke bijsturingen, waarbij de hoogste premies werden toegekend voor eigenaars, erfgoed en herbestemmingsvormen die het moeilijk hebben of een grotere maatschappelijke return garanderen;
- Doorheen de jaren werden succesvolle varianten geïntroduceerd op de restauratiepremie. Overlappende systemen bleven echter naast elkaar bestaan, waarbij de keuze veelal werd overgelaten aan de premienemer;
- Hoewel er ook voor het beheer van archeologische sites en voor het beheer van landschappen, respectievelijk sinds 1993 en 1996, premiemogelijkheden waren, zijn deze budgetten onvergelijkbaar met de restauratiepremiebudgetten;
- Een doorwegende constante is de toenemende vraag naar financiële ondersteuning waardoor lange wachtlijsten ontstaan vooraleer een premie kan worden verleend.

[343] S.N. (2015), *Analyse wachtlijsten premiestelsel*, interne nota van het agentschap Onroerend Erfgoed.

De logica is vandaag nog dezelfde: er wordt financiële ondersteuning voorzien op projectmatige basis voor de eigenaars en beheerders van beschermd erfgoed. Vaak worden premies ook gezien als compensatie voor de extra kosten die voortvloeien uit de instandhoudingsplicht waarmee een eigenaar wordt belast. De betoelaging stimuleert dat er op een kwaliteitsvolle manier wordt omgegaan met het beschermd historisch patrimonium en voorkomt dat ontoereikende instandhoudingstechnieken worden aangewend.[344] In het Onroerenderfgoedbesluit werd het begrip premienemer bovendien nog verruimd zodat iedereen die een verantwoordelijkheid opneemt voor een beschermd erfgoed en de kosten daarvan draagt een premie voor het beheer kan bekomen (OEB art. 2, 22°).

6.1.2 Evoluties in het waarderen

6.1.2.1 Van het 'aanschijn des Vaderlands' naar 'bewaren voor de toekomstige generaties'

De aandacht voor monumentenzorg begin negentiende eeuw en de oprichting van de Koninklijke Commissie voor Monumentenzorg in 1835 waren onlosmakelijk verbonden met het ontstaan van de nieuwe staat België in 1830. Het in de schijnwerpers plaatsen van het verleden, gematerialiseerd door gebouwen en kunstwerken, moest aan deze net opgerichte natie mee een identiteit verlenen. Ook de wet van 7 augustus 1931 had nog als doel de 'trots' en de 'faam' van de Staat te verdedigen. Beschermen gebeurde dan ook vanuit het 'nationaal belang'. Dit nationaal belang hield in dat dit het gemeentelijke belang moest overstijgen. In het Monumentendecreet, Archeologiedecreet en Landschapsdecreet, en ook in het huidige Onroerenderfgoeddecreet, werd dit 'nationaal belang' geruild voor het 'algemeen belang', dat eerder doet vermoeden dat dit het 'individuele belang' moet overstijgen. In de praktijk werden beiden begrippen op een gelijkaardige manier gehanteerd bij het waarderen van het erfgoed maar we zien wel een verschuiving van vooropstellen van de belangen van de Staat naar algemene maatschappelijke belangen.

De artistieke (voor monumenten) en de esthetische (voor landschappen) waarde waren aanvankelijk van doorslaggevend belang om een monument of landschap te beschermen. Deze waarde werd geflankeerd door de historische waarde (of oudheidkundige waarde) en de wetenschappelijke waarde. Mede onder invloed van internationale tendensen, werden vanaf de jaren 1970 ook andere waarden meegenomen, zoals de sociaal-culturele waarde, en werd de artistieke/esthetische waarde van minder groot belang. Er werd vanaf dan ook gewaardeerd op basis van meer specifieke waarden, zoals de volkskundige of de industrieel-archeologische waarde. Het Archeologiedecreet van 1993 maakt het voor het eerst mogelijk om ook het ondergrondse, 'onzichtbare' erfgoed te beschermen. In het Onroerenderfgoeddecreet zijn dertien verschillende erfgoedwaarden opgenomen. Dit zorgt ervoor dat er, al naargelang het type en soort erfgoed, kan worden gekozen welke waarden van toepassing zijn. Deze dertien waarden zijn uiteraard niet van toepassing op elk type van erfgoed.

Er werd lange tijd van uitgegaan dat onroerend erfgoed 'intrinsieke' waarden bezit. Dit betekent dat een object op zichzelf over erfgoedwaarde beschikt en dat dit een objectiveerbaar gegeven is. Er is expertise nodig om deze erfgoedwaarden te detecteren en te expliciteren. De laatste jaren is er internationaal meer belangstelling voor de bijdrage van het erfgoed aan de samenleving en is er aandacht voor de rol van erfgoedgemeenschappen bij het toekennen van waarden aan erfgoed, zoals de conventie van Faro uit 2005 stipuleert. Deze principes hebben nog geen volledige doorwerking gekregen in het beschermingsbeleid of -instrument. Er is wel een voorzichtige tendens tot

[344] IDEA CONSULT (2016), *Onderzoek inzake de bouwprijzen inzake restauratie van onroerend erfgoed*, in opdracht van de Vlaamse overheid, Brussel, 60.

decentralisatie en de eerste stappen worden gezet om bij het behoud en beheer van het erfgoed de verantwoordelijkheden te delen met verschillende actoren.

6.1.2.2 Van objectgericht naar omgevingsgericht

De monumentenzorg was aanvankelijk objectgericht: er ging vooral aandacht naar het monument op zich, zeker toen er nog geen sprake was van een wetgevend kader en de KCM monumenten 'klasseerde'. De toevoeging van een afdeling Landschappen aan de KCM in 1912 was een eerste stap om grotere gebieden te klasseren. Daarnaast bleef de monumentenzorg zich op het object richten: er werden zelfs afzonderlijke onderdelen van monumenten beschermd en men bekeek een gebouw dus niet steeds als een geheel. Er was aanvankelijk minder aandacht voor ensembles en gehelen. Een eerste aanzet was de aandacht voor stadslandschappen in de jaren 1950. Pas met het Monumentenjaar van 1975 kwam er een echte kentering en werd een monument veel meer in zijn context en omgeving geplaatst. De erfgoedzorg krijgt een nieuw elan en dit weerspiegelt zich in de regelgeving. Zo introduceert het Monumentendecreet van 1976 het instrument van de stads- en dorpsgezichten, die werden gezien als een sectorale insteek bij de opmaak van plannen van aanleg. Ook expliciteerde dit nieuwe decreet de mogelijkheid om cultuurgoederen mee te beschermen met het monument, hoewel dit daarvoor ook al een gangbare praktijk bleek.

Het ontstaan van de ruimtelijke ordening heeft uiteraard ook een grote impact gehad. In 1962 komt er in België eindelijk een regelgeving rond ruimtelijke ordening tot stand, de 'wet op de stedebouw'. Deze wet beslist tot de opmaak van gewestplannen. Deze worden voorbereid vanaf begin jaren 1970 en worden elk afzonderlijk goedgekeurd tussen 1976 en 1980. Het opstellen van gewestplannen stelde vooral de vraag naar een gebiedsdekkende afbakening van landschappelijk waardevolle gebieden. De opmaak van deze plannen bood ook mogelijkheden voor het vrijwaren van het erfgoed door bijvoorbeeld het aanduiden van zones met een culturele, historische of esthetische waarde (CHE-zones) of het aanduiden van 'landschappelijk waardevolle gebieden'.

Pas met het Landschapsdecreet van 1996 wordt het landschapsluik van de wet van 1931 vervangen. Aanvankelijk wordt er enkel een vrij klassiek beschermingsinstrument ingeschreven maar vanaf 2001 komt er aandacht voor een veralgemeende landschapszorg, waarbij het onderscheid tussen waardevolle en minder waardevolle landschappen niet meer wordt gemaakt. Er wordt bovendien een juridische grondslag gegeven aan de landschapsatlas. Door de decreetswijziging van 2004 wordt het instrument van de erfgoedlandschappen in het leven geroepen waardoor de instrumenten voor het behoud van het onroerend erfgoed worden geïntegreerd in de ruimtelijke planning. Bovendien zorgt de procedurele integratie van het advies vanwege Onroerend Erfgoed in andere vergunningen voor een meer integrale benadering binnen de Vlaamse overheid. In de eerste plaats geldt dit voor een stedenbouwkundige vergunning, maar sinds het Onroerenderfgoeddecreet ook voor een verkavelingsvergunning, een milieuvergunning of een vergunning op basis van het Bos- en Natuurdecreet.[345] De toelating wordt in elk van die gevallen dan als een verplicht in te winnen advies geïntegreerd in de respectieve vergunningsprocedures. Dat laat toe dat de initiatiefnemer niet cumulatief verplicht wordt tot het aanvragen van verschillende sectorale toelatingen en machtigingen.

Ook de archeologische erfgoedzorg evolueerde van een eerder objectgerichte en museale discipline naar een sitegerichte en ruimtelijke ingebedde specialisatie. Eerste pogingen om de archeologische

[345] Sinds 23 februari 2017 verenigt en vervangt de omgevingsvergunning de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning op basis van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *Belgisch Staatsblad*, 23 oktober 2014, 82085. Met uitzondering van de gemeenten die om uitstel hebben gevraagd tot 1 juni 2017, worden de aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning of milieuvergunning ingediend in het digitaal loket voor omgevingsvergunningen, waarna één openbaar onderzoek en één adviesronde worden georganiseerd.

erfgoedzorg ruimtelijk in te bedden, kwamen er in de jaren 1960-'70 bij de opmaak van de gewestplannen. Lange tijd was een bescherming van archeologische sites niet mogelijk, tenzij dit gebeurde door middel van een monumenten- of landschapsbescherming. Het Archeologiedecreet van 1993 maakte het mogelijk dat ook archeologische monumenten en zones, die zich ondergronds bevinden en onzichtbaar zijn, kunnen worden beschermd. Hoewel er sprake is van een 'tijdelijke' bescherming in de Memorie van Toelichting bij dit decreet, blijkt in de uitvoering al gauw dat voor de beschermde sites een definitieve vorm van bescherming zich opdringt, gezien er naast het beschermingsinstrument een preventief archeologisch traject ontstaat en een regeling voor het opgraven van toevalvondsten.

6.1.2.3 Professionalisering van de erfgoedzorg

De oprichting van de Koninklijke Commissie voor Monumenten (KCM) in 1835 was een eerste stap in het bij elkaar brengen van expertise over erfgoed, hoewel deze commissie in aanvang een echt 'architectenbastion' was en er weinig aandacht was voor archeologie of landschappen. Vanaf 1912 werd dit de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen (KCML). De KCM(L) had vooral een sensibiliserende en adviesverlenende functie en had in aanvang geen afdwingbare instrumenten. Door het tot stand komen van een wettelijk kader, ontstond tegelijk de nood tot uitbouw van een professionele administratie. Doorheen de jaren werd de administratie bevoegd voor onroerend erfgoed uitgebreider en professioneler. Belangrijke mijlpalen hierbij zijn de oprichting van de Nationale Dienst voor Opgravingen (NDO, 1963), de oprichting van de Rijksdienst voor Monumenten- en Landschapszorg (RML, 1972), de oprichting van het Instituut voor het Archeologisch Patrimonium (IAP, 1991), de oprichting van het agentschap Inspectie Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed (Inspectie RWO) en het ontstaan van het agentschap Onroerend Erfgoed (2011). De administratie wordt niet alleen groter maar de verschillende disciplines (archeologisch, bouwkundig en landschappelijk) geraken ook meer op elkaar afgestemd. De administratie, aanvankelijk de RML, richtte zich van in het begin op het inventariseren en beschermen van het onroerend erfgoed en zag dit als haar kerntaak. Er werd uiteraard ook een werking uitgebouwd voor het adviseren van bouwaanvragen, het verlenen van toelatingen en het toekennen van premies. Daarnaast waren er op overheidsniveau ook steeds wetenschappelijke instellingen die zich bezig hielden met de zorg voor het onroerend erfgoed (Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium, IAP, VIOE, Onroerend Erfgoed). Ook andere bestuursniveaus namen soms expertise in huis maar dit fenomeen is zeer verspreid en ongelijkmatig verdeeld over de verschillende gemeenten en provincies heen. Tot voor kort werd dit niet gestimuleerd vanuit de Vlaamse overheid en namen gemeenten en provincies eigen initiatieven. Sinds de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet kunnen onroerenderfgoedgemeenten en Intergemeentelijke Onroerenderfgoeddiensten (IOED) erkend worden en welbepaalde taken en bevoegdheden opnemen.

Naast de professionalisering van de erfgoedzorg op overheidsniveau, is ook de sector meer en meer gespecialiseerd. Er zijn aannemers, (landschaps)architecten, onderzoeksbureaus, adviesbureaus, … die zich geheel of gedeeltelijk hebben toegelegd op de (onroerend)erfgoedzorg. Dit is gedeeltelijk een gevolg omdat er vanuit het beleid en de regelgeving wordt gevraagd naar specialisten en er bepaalde voorwaarden worden opgelegd aan ontwerpers en uitvoerders.

6.1.2.4 Streven naar transparantie en rechtszekerheid

Het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 integreerde het Archeologiedecreet, het Landschapsdecreet en het Monumentendecreet. Het betrof voornamelijk een harmonisering van de bestaande versnipperde regelgeving betreffende onroerend erfgoed. Het beschermings- en beheersinstrumentarium werd bij opmaak van de nieuwe regelgeving als onmisbaar ervaren maar de verschillende soorten procedures en statuten werden maximaal op elkaar afgestemd. Ondanks de

recente afstemming van de verschillende instrumenten, zien we dat de instrumenten voor de erfgoedzorg steeds gedetailleerder en complexer zijn geworden. Zo moeten de beschermingsbesluiten beter en uitgebreider onderbouwd worden om meer rechtszekerheid en transparantie te kunnen bieden. Doorheen de jaren wordt er op het ogenblik van bescherming meer vastgelegd in het beschermingsbesluit, bijvoorbeeld door het generiek opnemen van beheersdoelstellingen, het opsommen van de erfgoedkenmerken en erfgoedelementen en het bijvoegen van een lijst met cultuurgoederen die integrerend deel uitmaken van een monument. Door meer en meer juridisch te verankeren in de beschermingsbesluiten, rijst de vraag of het instrumentarium nog wel flexibel genoeg is om ontwikkelingen mogelijk te maken. De maatschappij verwacht vandaag dat het beheer van onroerend erfgoed kan inspelen op de tijdsgeest en op de veranderende maatschappelijke noden en verwachtingen.[346] Het vastleggen van de ontwikkelingsmogelijkheden op het ogenblik van bescherming om rechtszekerheid te bieden, kan in de toekomst bepaalde ontwikkelingen tegenhouden terwijl ze wel te combineren zijn met het behoud van de erfgoedwaarde. Een toelating mag echter geen impliciete opheffing van de bescherming inhouden maar hoe meer gemotiveerd wordt wat de erfgoedwaarden zijn, hoe makkelijker er nadien ook kan gemotiveerd worden dat iets te sterk afbreuk doet aan de erfgoedwaarden. Het is niet eenvoudig om het juiste evenwicht te vinden tussen het streven naar transparantie en het voldoende flexibel houden van de instrumenten. Het is zeker niet de bedoeling om impliciet of expliciet verbodsbepalingen op te nemen in een besluit.

Ook de regelgeving zelf wordt steeds complexer en zit meer vervlochten in andere sectorale regelgeving, voornamelijk de regelgeving over de ruimtelijke ordening. Dit heeft als nadeel dat de regelgeving, en dus ook het beleid, moeilijk te begrijpen of doorgronden is en het moeilijker wordt om participatie mogelijk te maken of toe te laten. Er is bovendien een recente tendens om de regelgeving sneller te wijzigen en aan te passen naargelang de noden. Dit kan ertoe leiden dat de betrokken partijen niet meer goed op de hoogte zijn over welke regels van toepassing zijn en waar het beleid naartoe wil.

6.1.2.5 Van een geografische naar een thematische aanpak

De link tussen inventariseren en beschermen van erfgoed is steeds heel sterk geweest. De inventaris diende als instrument om het beschermingsbeleid op te baseren. Vanaf het begin van de jaren 1970 werd er voor bouwkundig erfgoed een automatische koppeling gemaakt tussen het inventariseren en beschermen via een geografische werkwijze (systematisch gemeente per gemeente). Individuele beschermingen gebeurden in geval van dreiging tot verval of vernietiging. Later werd voor het inventariseren van tuinen en parken en houtige beplantingen met erfgoedwaarde dezelfde systematiek aangewend. Vanaf 2004 wordt langzaamaan de overgang gemaakt naar het thematisch-typologisch inventariseren, waarbij niet langer gemeente per gemeente wordt afgewerkt maar er binnen een bepaald thema of een bepaalde typologie pakketten worden beschermd. Op die manier is het gemakkelijker om een globaal zicht te krijgen op wat nog aanwezig is op het Vlaamse grondgebied en kan er worden uitgehaald wat van bovenlokaal belang is. Door de implementatie van het kerntakenplan voor het agentschap Onroerend Erfgoed, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 juli 2015, wordt het geografisch inventariseren afgebouwd door de Vlaamse overheid en wordt verondersteld dat de gemeenten deze rol opnemen.

Voor landschappen en archeologische sites geldt eveneens dat de inventarissen, respectievelijk de landschapsatlas en de Centrale Archeologische Inventaris, een degelijk onderbouwing zijn voor het

[346] *Beleidsnota Onroerend Erfgoed 2014-2019*, SD3. Samen met de prioritaire partners worden op transparante wijze de ambities voor de onroerenderfgoedzorg geformuleerd, p. 27.

beschermingsbeleid. Er was echter nooit sprake van een geografische aanpak waarbij er systematisch gemeente per gemeente werd geïnventariseerd.

6.2 CONCLUSIES RELEVANT VOOR DE EVALUATIE VAN DE BESCHERMINGSBESLUITEN

Voor de evaluatie van de thematische deelpakketten, geven we per deelpakket een kort overzicht van de specifieke evoluties binnen de regelgeving en het beleid voor dit type erfgoed. Dit doen we voorlopig enkel voor de pakketten die in deze regeerperiode nog worden gescreend, namelijk:

- het pakket 'gevels en bedaking';
- het pakket 'bouwkundige gehelen';
- het pakket 'archeologische sites'.

De onderstaande conclusies zijn weliswaar gebaseerd op literatuur- en bronnenonderzoek, maar werden nog niet getoetst aan de individuele beschermingsdossiers. De screening van de beschermingsbesluiten in de tweede fase van de doelmatigheidsanalyse zal verder uitwijzen in welke mate de beschermingspraktijk aansloot bij de doelstellingen van het beleid en het instrumentarium.

6.2.1 Deelpakket 'gevels en bedaking'

Voor het deelpakket 'gevels en bedaking' onderscheiden we drie belangrijke evoluties:

- Van 1931 tot 1976 was het beschermen van onderdelen van monumenten een vrij courante praktijk. Regelmatig werden enkel die onderdelen van een gebouw beschermd, waarvan men oordeelde dat die over artistieke, historische en/of wetenschappelijke waarde beschikten. De andere onderdelen werden ongemoeid gelaten.

- Na 1976 komt er een meer integrale benadering van een monument waardoor er in beleidsdocumenten wordt aangegeven dat het beschermen van enkel de gevel en het dak niet meer aan de orde is. Dit lijkt vooral een papieren ideaal want uit de toets met de praktijk blijkt dat er toch nog heel wat afzonderlijke gevels en daken werden beschermd.

- Doorheen de jaren, en zeker vanaf de eeuwwisseling, ligt de nadruk meer en meer op een integrale benadering van een waardevol onroerend goed. Het beschermen van een onderdeel van een geheel, lijkt nu in te gaan tegen de vooropgestelde holistische benadering en meer en meer beschouwd als een 'gebrekkige' bescherming, want uit zijn context gerukt.

6.2.2 Deelpakket 'bouwkundige gehelen'

Voor het deelpakket 'bouwkundige gehelen' zijn volgende bevindingen interessant:

- Van 1931 tot 1976 bestond het statuut van stads- of dorpsgezicht nog niet. Dit betekent niet dat er nog geen aandacht was voor bouwkundige gehelen. Begin de jaren 1950 komt deze aandacht voor 'stadslandschappen' tot uiting en stelt de Raad van State dat een bescherming als landschap geschikt is om 'bouwkundige gehelen' te beschermen. In 1973 wordt nog verder nagedacht over 'stedelijke landschappen' en werd een methode op touw gezet voor het afbakenen van stadslandschappen die voor bescherming in aanmerking kwamen. Hieruit volgden enkele modelstudies en zouden er ook beschermingen van bouwkundige gehelen zijn gebeurd.

- In het Monumentendecreet van 1976 werd het statuut 'stads- en dorpsgezicht' geïntroduceerd. In tegenstelling tot een bescherming als monument, beoogt een bescherming als stads- of dorpsgezicht het beschermen van waardevolle ruimere gehelen, waarbij het belang van het ensemble en niet de individuele gevel primeert. Het is het geheel of de groepering van de onroerende goederen, samen met de omgevende bestanddelen, die de erfgoedwaarde bepalen.

- Door een wijzigingsdecreet van 22 februari 1995 werd aan de definitie van stads- of dorpsgezicht een tweede luik toegevoegd, zodat ook de 'ondersteunende' stads- en dorpsgezichten of 'omgevingsstads- en dorpsgezichten' konden worden beschermd. Het omgevingsstads- of dorpsgezicht hoefde op zichzelf geen intrinsieke erfgoedwaarde te hebben maar ontleende haar waarde aan het monument waar het rond ligt, als een soort buffer.

- Na uitspraken door de Raad van State en het Arbitragehof, besloot men in het nieuwe Landschapsdecreet van 1996 het onderscheid tussen 'landschap' en 'stads- en dorpsgezicht' duidelijker te maken. In een beschermd stads- of dorpsgezicht zou vanaf dan duidelijk de waarde van de gebouwde elementen primeren. Een landschap wordt daarentegen onderscheiden door een geringe dichtheid van bebouwing.

- Er dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat bouwkundige gehelen tot 2004 toch werden beschermd als monument en niet als stads- of dorpsgezicht, omdat er tot dan geen mogelijkheden waren om premies toe te kennen aan panden gelegen in een stads- of dorpsgezicht. Pas in 2004 kon men na de opmaak en goedkeuring van een herwaarderingsplan, wel een premie krijgen voor erfgoed gelegen in een stads- of dorpsgezicht.

- In het Onroerenderfgoeddecreet van 2013 wordt het principe van een 'overgangszone' veralgemeend naar alle vormen van beschermd erfgoed. Ook een stads- en dorpsgezicht kan dus over een overgangszone beschikken. Het Onroerenderfgoeddecreet stapt tegelijk af van het concept van 'ondersteunende stads- en dorpsgezichten' en brengt het stads- of dorpsgezicht terug tot de oorspronkelijke definitie zoals aanvankelijk voorzien in het decreet van 1976: het gaat dus enkel nog over een 'een geheel van een of meer monumenten en/of onroerende goederen met omgevende bestanddelen'.

6.2.3 Deelpakket 'archeologische sites'

Voor het deelpakket 'archeologische sites' kunnen we volgende vaststellingen meegeven:

- Van 1931 tot 1993 was er geen apart statuut voor het beschermen van archeologische sites. Het beschermen van archeologische sites was immers lange tijd een punt van discussie en een regelgeving voor de bescherming ervan is als gevolg lang uitgebleven. Er werd in die periode sporadisch gebruik gemaakt van de wet op het behoud van monumenten en landschappen van 1931 en later ook van de Monumentendecreet van 1976 om archeologische sites toch een vorm van bescherming te geven. Zo was een van de eerste beschermingen als monument de tumulus van Middelwinden (Landen) eind 1933. Het waren vooral archeologische sites die ook 'bovengronds' zichtbaar waren die werden beschermd. Door een bescherming als monument of landschap was de ondergrond nog niet afdoende mee beschermd. Bij een bescherming als monument is weliswaar alles wat onroerend is mee beschermd, waardoor de ondergrond in principe ook tot de bescherming wordt gerekend. Er waren/zijn geen specifieke voorschriften en toelatingsplichten voor het houden van toezicht op de ondergrond aan verbonden, waardoor het goed beheer van de ondergrond niet gemakkelijk is.

- Op 30 juni 1993 werd het decreet tot bescherming van het archeologisch patrimonium bekrachtigd en afgekondigd. Het is het eerste instrument dat het expliciet mogelijk maakt om de ondergrond te beschermen. Aanvankelijk was een bescherming bedoeld als een tijdelijke maatregel, waardoor de tijd kon worden genomen om de site op een wetenschappelijk verantwoorde wijze te onderzoeken. Na het uitvoeren van dit onderzoek kon de bescherming worden opgeheven. Het zogenaamde 'tijdelijke karakter' rijmde echter niet volledig met de beschermingsprocedure uit het Archeologiedecreet, die heel gelijkaardig was aan de beschermingsprocedure uit het Monumentendecreet. Deze procedure sprak niet van een tijdelijke maatregel of van het opheffen van de bescherming van zodra de site is onderzocht.

- Door een decreetswijziging op 28 februari 2003 werden de definities van archeologisch monument en archeologische zones aangepast. Door het wijzigen van de definitie van 'archeologische zone' wilde de decreetgever verduidelijken dat er niet altijd zekerheid is over de aanwezigheid van archeologische monumenten op het ogenblik van de bescherming. Er kwam dus meer aandacht voor het 'onzichtbare' karakter van het archeologische erfgoed en het feit dat niet altijd met zekerheid kan worden uitgemaakt welke percelen precies archeologische monumenten bevatten en welke niet.

- De eerste beschermingen op basis van het Archeologiedecreet kwamen er pas in 2005, dus twaalf jaar na de inwerkingtreding van dit beschermingsinstrument.

- In het Onroerenderfgoeddecreet van 2013 is het begrip 'archeologische zone' vervangen door 'archeologische site'. Er werd afgestapt van het begrip 'archeologische monumenten'. De definitie is voor het eerst gelijkaardig opgebouwd als die van een monument, cultuurhistorisch landschap en stads- of dorpsgezicht. De verhouding tussen de verschillende beschermingsstatuten is niet expliciet geregeld. In principe kan een goed met archeologische waarde dus nog steeds als monument worden beschermd zolang het voldoet aan de definitie. In de Memorie van Toelichting bij het Onroerenderfgoeddecreet is er bovendien geen sprake meer van het zogenaamde 'tijdelijke' karakter van een bescherming van een archeologische site, zoals dat wel nog het geval was in de toelichting bij het Archeologiedecreet. Er wordt vanuit gegaan dat een bescherming van een archeologische site tot doel heeft de site als zodanig maximaal te bewaren voor de volgende generaties. Bij bescherming van archeologische sites staat behoud *in situ* voorop, zoals de conventie van Valletta voorschrijft. Maar ook in een beschermde archeologische site kunnen opgravingen plaatsvinden. Het beschermen van een archeologische site gaat immers over het beschermen van de archeologische waarde en dus het borgen van kennis.

6.3 CONCLUSIES RELEVANT VOOR DE EVALUATIE VAN DE REGELGEVING

Uit dit onderzoek halen we volgende conclusie, die wordt meegenomen in het evaluatierapport over de toepassing van het Onroerenderfgoeddecreet:

- We merken op dat de beschermingsbesluiten steeds beter worden onderbouwd en steeds meer informatie bevatten. Het Onroerenderfgoedecreet verplicht zo onder meer 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 eigenaar, een nieuwe bestemming, andere technische vereisten, … . De vraag rijst dus of door het exhaustief beschrijven van de erfgoedelementen en de toekomstmogelijkheden in een beschermingsbesluit bepaalde ontwikkelingen soms niet op voorhand worden gehypothekeerd. Bij het aanpassen en optimaliseren van de regelgeving moet er dus over gewaakt worden dat de beschermingsbesluiten nog voldoende flexibel zijn op het ogenblik dat bepaalde beheersmaatregelen nodig zijn. Deze conclusie geldt uiteraard ook voor de opmaak van de individuele beschermingsbesluiten: er moet een goed evenwicht zijn tussen het bieden van rechtszekerheid en het garanderen van voldoende flexibiliteit.

Deze conclusie wordt meegenomen in het evaluatierapport van het Onroerenderfgoeddecreet, voorzien midden 2017.

7 BELEIDSAANBEVELINGEN

De conclusies geven weer hoe het beschermingsbeleid en -instrument doorheen de tijd zijn geëvolueerd, maar tegelijk ook wat er ongewijzigd is gebleven. Op basis van deze vaststellingen, formuleren we enkele beleidsaanbevelingen. Ook hier maken we een onderverdeling tussen de aanbevelingen voor:

- het onderzoek naar de doelmatigheid van het beschermingsbeleid en bijhorende instrumentarium;
- de evaluatie van individuele beschermingsbesluiten in thematische deelpakketten.

7.1 AANBEVELINGEN VOOR DE DOELMATIGHEIDSANALYSE VAN HET BESCHERMINGSINSTRUMENTARIUM

Beleidsmaatregelen hebben als doel menselijk gedrag te sturen en de maatschappij bewust te maken van een bepaald beleidsthema. Dit geldt ook voor het beschermen van onroerend erfgoed: het onroerend goed wordt beschermd maar de maatregelen zijn gericht op beïnvloeding van de eigenaar en/of de beheerder van het goed. Door te beschermen willen we mensen, maar ook besturen en organisaties, ertoe aanzetten om hun erfgoed te onderhouden en om het indien nodig te herstellen. Door een beleidsinstrument te evalueren, gaan we na of het instrument de gewenste effecten heeft en of deze effecten door het instrument zelf worden veroorzaakt, dan wel (mede) door andere factoren. Hoewel onroerend erfgoed al meer dan tachtig jaar wordt beschermd, is een dergelijke systematische analyse van de effecten nog niet gebeurd. Een gedegen onderzoek naar de effecten van het beschermingsbeleid en het instrumentarium, verschaft zeker nuttige informatie voor het verder uitstippelen van dit beleid op langere termijn.

Door aan beleidsevaluatie te doen kunnen we beter voorspellen op welke manier we het meeste effect bereiken en hoe we de grootste maatschappelijke impact kunnen hebben. Het heeft geen zin om een algemene vraag te stellen als : is het beschermingsinstrument een effectief instrument? Het antwoord zal altijd 'soms wel en soms niet' zijn. De onderzoeksvragen moeten zich veel meer richten op de context:

- In welke omstandigheden genereert beschermen de gewenste effecten en waarom?
- Genereert een bescherming soms ook onverwachte of ongewenste effecten?
- Hoe wordt het gedrag van mensen en organisaties beïnvloed door een bescherming? Wanneer lukt de beïnvloeding en wanneer niet? Op welke personen/organisaties heeft een bescherming impact?
- Op welke types van onroerend erfgoed heeft een bescherming het meeste impact? Is een bescherming het meest geschikte instrument voor alle vormen van onroerend erfgoed?
- Welke andere contextfactoren hebben een invloed op de effecten?
- Waar hebben we bij de uitvoering van het instrument controle over en waarover niet?
- Houdt het beschermingsbeleid voldoende rekening met de tijdsgeest, met andere woorden met de hedendaagse doelstellingen? Is het wenselijk dat het beschermingsbeleid meer rekening houdt met nieuwe verwachtingen zoals de mate van klantvriendelijkheid, de mate van participatie, de mate van flexibiliteit, …?
- Zijn er alternatieve instrumenten die ook of beter de vooropgestelde doelstellingen bereiken?

Om te weten of we een instrument kunnen evalueren of niet, is het noodzakelijk om eerst de beleidsdoelstellingen, de mechanismen van het instrumentarium, de verschillende doelgroepen, de mogelijke contextfactoren en de bestaande veronderstellingen in kaart te brengen. Dit kan gebeuren aan de hand van het ontwikkelen van een programmatheorie, waardoor we een beter zicht krijgen op

de verschillende verbanden. Het is vooreerst noodzakelijk om duidelijk in kaart te brengen welke de doelstellingen van het beleid zijn en wat de gewenste effecten zijn van het beleid. In dit rapport hebben we aangetoond dat het 'behoud van het onroerend erfgoed' een constante doelstelling is gebleven, maar dat de invulling van het begrip 'behoud' is geëvolueerd. Vooraleer we overgaan tot evaluatie is het dus nodig om de hedendaagse doelstellingen scherper te krijgen. Het onderzoeksrapport 'Het onroerend erfgoed in Vlaanderen, een toekomstverkenning tot 2030' (2015) reikt hier zeker elementen voor aan.[347] Het betrekken en bevragen van de verschillende doelgroepen, moet ook meer inzicht geven in de drijfveren van het menselijk handelen. Op basis van de uitgewerkte programmatheorie kan worden overgegaan tot het onderzoek van de effectiviteit van het instrumentarium. De focus ligt hierbij op het verklaren van verbanden. We willen nagaan in welke gevallen het instrument werkt of niet werkt. Op basis van de bovenstaande doelstellingen lijkt de realistische evaluatiebenadering een aangewezen methodiek om de onderzoek naar de doelmatigheid van het beschermingsinstrumentarium uit te voeren. Een realistische evaluatiebenadering gaat ervan uit dat de context allesbepalend is.[348] Het is dus niet enkel van belang om het mechanisme op zich te evalueren, maar ook hoe het instrument reageert in een realistische maatschappelijke context. Om een dergelijk onderzoek te kunnen uitvoeren, is er zekere afstand tot het onderwerp gewenst om de onafhankelijkheid van het onderzoek te garanderen.

7.2 AANBEVELINGEN VOOR DE EVALUATIE VAN DE BESCHERMINGSBESLUITEN

Zoals beschreven in het projectplan, moeten de onderzoeksrapporten over de evaluatie van de beschermingsbesluiten per thematisch deelpakket de volgende informatie aanleveren:[349]

- een overzicht van beschermingen die problematisch zijn: het kan daarbij gaan om beschermingen die vandaag onvoldoende houvast bieden voor het beheer van de beschermde onroerende goederen, die inhoudelijk niet meer lijken overeen te stemmen met onze huidige visie of waar een beschermingsinstrument oneigenlijk gebruikt werd;
- het aanreiken van mogelijke oplossingen voor deze besluiten;
- een globale conclusie over het deelpakket en richtlijnen voor toekomstige beschermingen.

Per deelpakket moet worden aangegeven hoe de individuele bestaande en toekomstige beschermingsbesluiten kunnen worden verbeterd. Om de besluiten in een correcte historische context te plaatsen, is het essentieel dat volgende gegevens worden opgelijst:

- wat werd precies beschermd, met welk statuut en op basis van welke wetgeving?
- wanneer is de bescherming gebeurd en in welke context (in grote lijnen)?
- waar zijn de beschermde onroerende goederen gelegen (geografische spreiding)?

Op basis van deze informatie kunnen we proberen achterhalen wat de reden is van de bescherming. Om bij te dragen aan de doelmatigheidsanalyse is het nuttig om te weten waarom gekozen is voor een bepaald type van bescherming. De vraag is dan wat de beleidsdoelstelling was op het ogenblik van bescherming. De verschillende types kunnen op basis hiervan worden onderverdeeld in categorieën om zo de historische doelstellingen in grote lijnen te vergelijken met de huidige doelstellingen, waarna per categorie volgende vragen worden beantwoord:

---

[347] S.N (2016)., *Het onroerend erfgoed in Vlaanderen. Een toekomstverkenning tot 2030*, onderzoeksrapport agentschap Onroerend Erfgoed, nr. 42, april 2016.

[348] PATTYN V. EN VERWEIJ S. , '*Beleidsevaluatie tussen methode en praktijk: naar een meer realistische evaluatiebenadering.' In : Burger, Bestuur en Beleid*, jg. 8, nr. 4, 260-267.
WESTHROP G. (2014), *Realistic Impact Evaluation. An introduction*, Londen, ODI, september 2014.

[349] S.N. (2015), *Doelmatigheidsanalyse van het beschermingsinstrumentarium en herevaluatie van de beschermingsbesluiten*, interne nota agentschap Onroerend Erfgoed, november 2015.

- Komt de oorspronkelijke doelstelling overeen met de huidige doelstelling?
- Zo ja, is deze doelstelling bereikt?
- Zo nee, hoe verschilt de oorspronkelijke doelstelling met de huidige doelstelling? Welke acties moeten we ondernemen om de huidige doelstellingen te bereiken? Moeten de betreffende beschermingsbesluiten worden aangepast en in welke zin?

Per deelpakket worden algemene conclusies geformuleerd over de doelmatigheid van het (deel)instrument. De conclusies geven aan welke invloed dit type van instrument heeft gehad op het gedrag van de betrokken partijen. Hoe is het agentschap omgegaan met deze bescherming? Welk effect heeft dit type van bescherming gehad op de eigenaar? Samen met de erfgoedconsulenten worden enkele cases overlopen om na te gaan hoe met een bescherming is omgegaan.

Per deelpakket worden er ook beleidsaanbevelingen opgemaakt over hoe om te gaan met dit type van bescherming. Bereikt dit type van bescherming zijn effect? Blijven we dit soort van beschermingen voorschrijven? In welke gevallen is dit zinvol en wanneer niet? Dienen de bestaande beschermingsbesluiten te worden aangepast of omgezet?[350]

Deze conclusies en aanbevelingen per deelpakket dragen zo ook bij tot het volledige onderzoek naar de effectiviteit van het beschermingsinstrumentarium.

[350] In de overgangsbepalingen in het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 zijn voor de verschillende beschermingsstatuten omzettingsmogelijkheden naar een ander beschermingsstatuut opgenomen indien dit wenselijk is vanuit het oogpunt van een goed beheer (Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, art. 12.3.3 tot 12.3.11). Het procedurele verloop voor een dergelijke omzetting is gelijkaardig aan de gewone beschermingsprocedure uit het decreet.

AFKORTINGEN

AGNAS	Afbakening van de Agrarische en Natuurlijke Structuur
AML	Afdeling Monumenten en Landschapszorg
AROHM	Administratie voor Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumentenzorg
BML	Bestuur voor Monumenten en Landschappen
CAI	Centrale Archeologische Inventaris
CRKC	Centrum voor Religieuze Kunst en Cultuur
CHE-zones	zone met Culturele, Historische en/of Esthetische waarde
IAP	Instituut voor het Archeologisch Patrimonium
ICOMOS	*International Council on Monuments and Sites*
IMO	*International Museums Office*
IOED	Intergemeentelijke Onroerenderfgoeddienst
KCM	Koninklijke Commissie voor Monumenten
KCML	Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen
KIK	Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium
KMKG	Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis
LNE	Leefmilieu, Natuur en Energie
NDO	Nationale Dienst voor Opgravingen
R&E	Agentschap Ruimte en Erfgoed
RML	Rijksdienst voor Monumenten- en Landschapszorg
RO-Vlaanderen	Agentschap Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed Vlaanderen
RWO	Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed
SARO	Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed
UNESCO	*United Nationals Educational Scientific and Cultural Organization*
VAR	Vlaamse Archeologische Raad
VHR	Vlaamse Heraldische Raad
VCM	Vlaamse Contactcommissie Monumentenzorg
VCOE	Vlaamse Commissie voor Onroerend Erfgoed
VCRO	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
VCVE	Vlaamse Commissie voor Varend Erfgoed
VIOE	Vlaams Instituut voor Onroerend Erfgoed
ZEN	Zonder Economisch Nut

BIBLIOGRAFIE

Archieven

Archief Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen (KCML)

Archief agentschap Onroerend Erfgoed

Archief Vlaamse Archeologische Raad (VAR)

Literatuur

BEYEN M. (2011), 'Art and architectural history as substitutes for preservation', in: BULLOCK N. EN VERPOEST L., *Living with history 1914-1964*, Leuven, 33-43.

BOES M. (2006), *Notarieel Bestuursrecht,* Leuven.

CHARLIER F. (2010), 'Onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening. Een verhouding in evolutie', in: *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 4, 228-247.

DEBOE G. (1993), 'Het Vlaamse Gewest: Instituut voor het Archeologisch Patrimonium', in: *Speurwerk: archeologische monumentenzorg in de Euregio Maas-Rijn*, Mainz am Rhein, 273–83.

DEBOE G. EN VERHAEGHE F. (1996), 'Archeologie en archeologische patrimonium in Vlaanderen', in: *Openbaar kunstbezit in Vlaanderen*, 34, 3, 3-8.

DE LOË A. (1910), *Le services des fouilles de l'état*, Brussel.

DE MAEGD C., DENEEF R. EN STYNEN H. (1988), 'Monumenten- en Landschapszorg in Vlaanderen: van sector- naar facetbeleid', in: *Monumenten en Landschappen, M&L Binnenkrant,* 3, 3.

DEMEY A. EN GOEDLEVEN E. (1983), *Vijftig jaar beschermingen in Vlaanderen*, Brussel.

DE NAEYER A. (1975), *Monumentenzorg*, Brussel.

DENEEF R., VAN DEN BOSSCHE H. EN VAN DEN BREMT P. (1978), 'De rangschikking van landschappen: een fossiel of een zinvol beleidsinstrument?', in: *Bouwkundig erfgoed in Vlaanderen, Berichtenblad M75+*, 43, 31-37.

DE WITTE E., MEYNEN A. EN LUYTEN D. (2016), *Politieke geschiedenis van België*, Brussel.

DRAYE A. (1993), *Monumenten en landschappen in België: juridische aspecten*, Antwerpen/Apeldoorn.

DRAYE, A. (2007), *De bescherming van het roerend en onroerend erfgoed: wet-, decreet- en regelgeving van kracht binnen het Vlaamse Gewest, De Vlaamse Gemeenschap*, Brussel.

EYSKENS T. (2004), 'Het archeologiedecreet van onder het stof gehaald?' in: *Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, 1, 9.

FIERLAFIJN, M. (1985), 'Organisatiestructuur en wetgeving', in: *Bestuur voor Monumenten en Landschappen: jaarrapport 1984*, 6–8.

GOEDLEVEN E. (1986), 'Subsidiëring van werken aan monumenten' in: *Ruimtelijke* Planning, 16, goe 1-51.

HOFKENS E. EN ROOSENS I. (2001), 'Nieuwe impulsen voor de landschapszorg. De landschapsatlas, baken voor een verruimd beleid', *M&L Cahier 5*, Brussel.

IDEA CONSULT (2016), *Onderzoek inzake de bouwprijzen inzake restauratie van onroerend erfgoed*, in opdracht van de Vlaamse overheid, Brussel.

LAGASSE DE LOCHT C. en SAINTENOY P. (1915), *La reconstruction des villes et villages détruits par la guerre de 1914. Rapport sur les devoirs administratifs incombant aux pouvoirs publics*, Brussel.

LEFRANCQ J. (1985), 'Le services des Fouilles du Musée: Les Fouilles en Belgique', in: *Liber Memorialis 1835-1985*, Brussel, 195–200.

LEINFELDER H. (2007), *Dominante en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context*, Gent, Universiteit Gent, doctoraatsverhandeling.

MASSART J. (1912), *Pour la protection de la nature en Belgique*, Brussel.

MASSCHELEIN-KLEINER L. (1996/98), 'Vijftig jaar KIK', in: *Bulletin van het Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium*, 27 , 25 e.v.

MEYLEMANS E. (2004), 'Drie jaar Centrale Archeologische Inventaris: een overzicht en stand van zaken', in: *CAI-I. De opbouw van een archeologisch beleidsinstrumentarium*, IAP-Rapporten 14, 9-28.

OSTYN, D. (1977), 'De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, een historische schets', in: *Bouwkundig erfgoed in Vlaanderen*, 3 , 2–15.

PATTYN V. EN VERWEIJ S. (2014), '*Beleidsevaluatie tussen methode en praktijk: naar een meer realistische evaluatiebenadering.' In : Burger, Bestuur en Beleid*, jg. 8, nr. 4, 260-267.

QUILLIOT, M. (1934), *La protection des monuments historiques et des sites en Belgique*, Lille.

RAHIR, E. (1928), *Vingt-cinq années de recherches, de restauration et de reconstitutions*, Brussel.

ROOSENS, I., *Inventaris van het archief van het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed – bewaarplaats Zellik – (1863-2003)*, Brussel, Vrije Universiteit Brussel, masterverhandeling.

SCHELDE DIJLE V.Z.W. (1973), *Stedelijke Landschappen. 1. Methodologische voorstudie*, Antwerpen. Met in het boek bijgesloten: Brief van 30/10/1974 van Prof. Ir. L. Hendrickx van het Ministerie van Openbare Werken aan de heer W. Stalmans, secretaris van Schelde-Dijle v.z.w.

STAS J. (1968-1969), *Overheidszorg voor Monumenten en Landschappen*, Brussel, Hoger Instituut voor Bestuurs- en handelswetenschappen.

STYNEN, H. (1985), 'De Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen: een terugblik over de periode van 1835 tot de jaren zestig', in: *Monumenten en Landschappen*, 1, 6–35.

STYNEN H. (1998), *De onvoltooid verleden tijd, een geschiedenis van de monumenten- en landschapszorg in België 1835-1940*, Brussel.
S.N. (1955), *Repertorium van het cultureel bezit, Gebouwen en kunstwerken*, Brussel, Ministerie van Onderwijs.

S.N. (1975), 'Centrale en Regionale Overheid: De Rijksdienst voor Monumenten en Landschappen' in: *A+*, 15, februari 1975, 24-26.

S.N. (1978), *Facetten van het bouwkundig erfgoed 1. Stadsgezichten Diest Halle Kortrijk Veurne*, Gent.

S.N. (1982), 'Vragen rond Monumentenzorg', in: *Monumenten en Landschappen*, *M&L Binnenkrant*, *1/4*, 4.

S.N. (2007), *Inventaris van het cultuurbezit in België Architectuur 1971-2005. Plaatsnamenregister, Bouwen door de eeuwen heen in Vlaanderen*, Brussel.

S.N. (2016), *Het onroerend erfgoed in Vlaanderen, een toekomstverkenning tot 2030*, Brussel, agentschap Onroerend Erfgoed, onderzoeksrapport 42.

TYSSENS J. (2009), 'Het voormalige Ministerie van Onderwijs en Cultuur', in: *Bronnen voor de studie van het hedendaagse België*, Brussel, 489–95.

VAN AERSCHOT - VAN HAEVERBEECK S. (2003), 'Inventarisatie van het bouwkundig erfgoed: een eindeloos verhaal', in: *Monumenten en Landschappen*, 22, 41–46.

VAN DEN HOVE P. (2015), 26 Beschermde archeologische sites in Vlaanderen, in: *Monumenten, Landschappen en archeologie, M&L Binnenkrant*, 34/6, 5-8.

VAN DER CRUYSSEN C. (1995), *Het ministerie van onderwijs en cultuur (1878-1884, 1907-1991). deel 1 Organisatie*, Brussel.

VAN HOORICK G. (2004), 'Beschermde landschappen, ankerplaatsen en erfgoedlandschappen – nieuwe kansen voor de landschapszorg', in: *Tijdschrift voor milieurecht*, 617.

VAN LOOVEREN J. (2014), *IJdele hoop? Een politiek-institutionele geschiedenis van de archeologische monumentenzorg in België (1830-1991/3)*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, doctoraatsverhandeling.

VERWILGHEN P. (1938), 'Wet, openbaar bestuur en Natuurschoon', in: *Bulletijn der Koninklijke Commissie voor Kunst en Oudheidskunde*, 77, 1-16.

WESTHROP G. (2014), *Realistic Impact Evaluation. An introduction*, Londen.

Reeksen

Beleidsnota's Monumenten en Landschappen/Onroerend Erfgoed

Bouwkundig Erfgoed in Vlaanderen, Berichtenblad 75+

Bulletijn der Koninklijke Commissie voor Kunst en Oudheidkunde/Bulletin des Commissions royales d'Art et d'Archéologie

Bulletijn van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen/Bulletin de la Commission royale des Monuments et des Sites

Nieuwsbrieven Europees jaar van het Bouwkundig Erfgoed

Regeerakkoorden Vlaamse Regering

Websites

Inventariswebsite agentschap onroerend erfgoed: https://inventaris.onroerenderfgoed.be

Onderzoeksbalans agentschap Onroerend Erfgoed:
https://onderzoeksbalans.onroerenderfgoed.be/onderzoeksbalans

BIJLAGEN

Bijlage 1. Tijdslijn van de geschiedenis van het beschermen in het Vlaams Gewest, van 1931 tot 2016.

Bijlage 2. Tabel met overzicht van de beleidscontext, de regelgeving en de bevoegde instanties.