



**Vlaanderen**  
is erfgoed

# Onderzoeksrapport

## Impulsprogramma onroerend erfgoed

Samen bouwen aan bruisende en zorgzame dorpskernen en stadswijken, met onroerend erfgoed als hefboom

Agentschap  
Onroerend  
Erfgoed

## COLOFON

### TITEL

Impulsprogramma onroerend erfgoed  
Samen bouwen aan bruisende en zorgzame dorpskernen en stadswijken,  
met onroerend erfgoed als hefboom

### REEKS

Onderzoeksrapporten agentschap Onroerend Erfgoed nr. 353

### AUTEURS

Cathy Cardon, Jan Zaman, Bram Van Haelter, Tille Peters, Willem Mariën,  
Steven Michiels

### JAAR VAN UITGAVE

2025

Een uitgave van agentschap Onroerend Erfgoed, Wetenschappelijke  
instelling van de Vlaamse Overheid, Beleidsdomein Omgeving  
Published by the Flanders Heritage Agency, Scientific Institution of the  
Flemish Government, policy area Environment

### VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Peter De Wilde

### OMSLAGILLUSTRATIE

Halle Grote Markt 21 (<https://id.erfgoed.net/afbeeldingen/31410>)

agentschap Onroerend Erfgoed  
Koning Albert II-laan 15 bus 236  
1210 Brussel  
T +32 2 553 16 50  
[info@onroerenderfgoed.be](mailto:info@onroerenderfgoed.be)  
[www.onroerenderfgoed.be](http://www.onroerenderfgoed.be)

Dit werk is beschikbaar onder de Modellicentie Gratis Hergebruik v1.0.  
This work is licensed under the Free Open Data Licence v.1.0.

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/>.

<https://doi.org/10.55465/TMIQ4751>  
ISSN 1371-4678  
D/2025/3241/081

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



# Impulsprogramma onroerend erfgoed

Samen bouwen aan bruisende en zorgzame dorpskernen en stadswijken,  
met onroerend erfgoed als hefboom

Rapport – september 2024

In opdracht van het Agentschap Onroerend Erfgoed  
Herman Teirlinckgebouw, Havenlaan 88 bus 55, 1000 Brussel

Deze studie werd uitgevoerd door  
Cathy Cardon, Jan Zaman,  
Bram Van Haelter, Tille Peters  
(IDEA Consult)

Willem Mariën, Steven Michiels  
(GD&A Advocaten)

IDEA Consult  
Jozef II-straat 40 B1  
1000 Brussel  
T +32 (0)2 282 17 10  
[www.ideaconsult.be](http://www.ideaconsult.be)

IDEA Consult is member of IDEA Group

Agentschap  
Onroerend  
Erfgoed



idea  
consult  
moving society

# Inhoudsopgave

<b>1. Managementsamenvatting</b>	<b>5</b>
1.1 Onderzoeksvraag	5
1.2 Opzet van het onderzoek	5
1.3 Inzichten uit het onderzoek en het stakeholdertraject	7
1.4 Voorstel van impulsprogramma	10
<b>2. Situering en opzet van het onderzoek</b>	<b>25</b>
2.1 Onderzoeksvraag	25
2.2 Aanpak van het onderzoek	26
<b>3. Inzichten uit het vooronderzoek</b>	<b>30</b>
3.1 Een complex ecosysteem	30
3.2 Een rijk en divers patrimonium	43
3.3 Conclusies uit het vooronderzoek	48
3.4 Inspiratie voor een nieuw samenwerkingsmodel	49
3.5 Aanvullende aandachtspunten	54
<b>4. Voorstel van impulsprogramma</b>	<b>57</b>
4.1 Ambitie	57
4.2 Concept en doelstellingen	59
4.3 Governance	66
4.4 Looptijd	73
4.5 Financiële impact	74
4.6 Organisatorische impact	80
4.7 Juridische impact	82
<b>5. Slotconclusies</b>	<b>89</b>



<b>6. Bijlagen</b>	<b>91</b>
6.1 Gebruikte afbeeldingen	91
6.2 Gesprekspartners	91
6.3 Literatuurlijst	93
6.4 Vooronderzoek 'erfgoedactiviteit'	96
6.5 Analyse impact regiovorming	120
6.6 Bijlage juridische analyse	123



# Management- samenvatting



# 1. Managementsamenvatting

---

## 1.1 Onderzoeksvraag

Bij aanvang vertrok het voorliggende onderzoek vanuit de vraag **hoe de samenwerkingsdynamiek tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen een nieuwe dimensie kan krijgen**, met een dubbele scope:

1. **De ondersteuning van het beheer van het eigen erfgoedportfolio van lokale besturen;**
2. **De ondersteuning van eigenaars en beheerders van erfgoed dat gelegen is op hun grondgebied.**

Het onderzoek moest inzicht verschaffen in **mogelijke modellen, en stappen die moeten worden gezet** in functie van de implementatie ervan, waarbij rekening gehouden diende te worden dat voorstellen zowel voor de lokale besturen als voor de Vlaamse overheid **juridisch, inhoudelijk en financieel haalbaar** zijn.

**In de loop van het traject evolueerde deze ambitie naar de formulering van een innovatief en ambitieus impulsprogramma**, dat zowel rekening houdt met de bovenstaande uitgangsvragen als met de vraag naar verduidelijking van de juridische, inhoudelijke en financiële impact op hoofdlijnen.

## 1.2 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek liep in de periode januari tot en met september 2024 en verliep in vier fases:

- **Fase 1: opstart** (januari):
  - **Stappen:** startvergadering; oriënterende desk research op basis van beleidsdocumenten, juridische kaders, onderzoeksrapporten over samenwerking met lokale besturen (zie bronnenlijst);
  - **Resultaat:** met de stuurgroep bespraken we de **scope van de opdracht**, en werd duidelijk dat de voorkeur ging naar een projectmatige aanpak om nieuwe samenwerkingsrelaties te verkennen. Tegelijk gaf het onderzoeksteam mee dat ook zouden de onderliggende structuren en processen zouden meegenomen worden in de analyse, dit in functie van de gewenste structurele wijziging van een top-down organisatiestructuur voor erfgoedzorg naar een netwerkmodel;
- **Fase 2: vooronderzoek** (februari-april):
  - **Stappen:** analyse van brondocumenten en erfgoeddata (zie bronnenlijst & bijlage); groepsinterview met het Agentschap Onroerend Erfgoed; verkennende interviews met de 3 cases Mechelen (centrumstad, geen erkende Onroerenderfgoedgemeente), Oudenaarde (middelgrote stad met veel erfgoed, lid van IOED) en Bree (kleine gemeente, lid van een IOED); aangevuld met gesprekken met Gent en Leuven (beide erkende Onroerenderfgoedgemeente) en Zonnebeke (kleine gemeente met

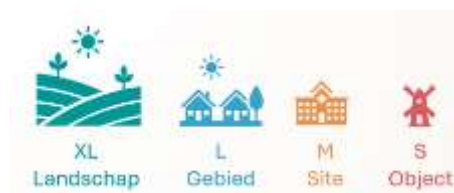


veel erfgoed en lid van IOED); tal van informele gesprekken tijdens de Onroerenderfgoedsummit (22 en 23-04-2024, Bijloke Gent).

- **Resultaat:** de focus in deze fase lag op het **in beeld brengen van het totaalplaatje:** over hoeveel en welk erfgoed hebben we het, over hoeveel en welke lokale besturen? Wat is de relatie tussen beide? Hoe vergelijkbaar of verschillend is de situatie in grotere of kleinere steden, al dan erkend als OEG of lid van een IOED? Hoe 'ervaren' zijn lokale besturen op vlak van erfgoedprojecten, en wat kan dat betekenen voor een toekomstig samenwerkingsmodel? Hoe wordt de bestaande ondersteuning gepercipieerd, wat kan beter?

- **Fase 3: co-creatieve fase** (mei-juni):

- **Stappen:** 3 co-creatieve sessies in dialoog tussen een vaste groep deelnemers, bestaande uit lokale besturen (Mechelen, Oudenaarde en Bree, aangevuld met Zonnebeke, Gent en Leuven) en medewerkers van het Agentschap Onroerend Erfgoed (zie hoofdstuk 2.2.3 en bijlage 6.2).
- **Resultaat:** in deze workshops werden verschillende invalshoeken en benaderingen verkend die meer **inzicht verschaffen in de noden, wensen en ambities** van de stakeholders naar een nieuw samenwerkingsmodel toe:
  - We bespraken de nood aan **geïntegreerde erfgoedzorg**, de manier waarop de omgevingscontext en sociaal-maatschappelijke context kunnen meegenomen worden, en wat daarvan de meerwaarde is voor erfgoedprojecten, zowel bekeken vanuit de blik van de lokale besturen als de medewerkers van het Agentschap Onroerend Erfgoed;
  - We keken meer naar **diverse schaalgroottes** of 'korrels' als interventieniveau (object, site, gebied, landschap), welke potentiële partners bij die diverse niveaus betrokken zijn, en op welke manier de ambities en werkwijze verschillen per korrel;
  - We bespraken een **eerste opzet van programma**, met oog voor het doel en de ambitie, een verkenning van diverse mogelijke programmalijnen, de relatie tot bestaande ondersteuning- en financieringsinstrumenten, en een mogelijke fasering.



Figuur 1. Erfgoedzorg in verschillende 'korrelgroottes' (IDEA Consult)

- **Fase 4: programmadesign en eindrapportering** (september):

- **Stappen:** op basis van de inzichten uit het vooronderzoek en het stakeholdertraject werd een meer gedetailleerd ontwerp van programma-opzet uitgewerkt, dat vervolgens werd voorgelegd aan diverse experts.
- **Resultaat:** op basis van hun feedback en in dialoog met de stuurgroep, werd het opzet verder verfijnd en uitgewerkt tot een voorstel van impulsprogramma, en werd dit verwerkt in het eindrapport.

Graag danken we de ruim 50 gesprekspartners die rechtstreeks en onrechtstreeks bijdroegen aan dit onderzoek, zowel via overleg als via informele gesprekken.





## 1.3 Inzichten uit het onderzoek en het stakeholdertraject

### 1.3.1 Een complex ecosysteem

Onroerenderfgoedzorg is een gedeelde verantwoordelijkheid van uiteenlopende actoren. Om efficiënte en **complementaire zorg voor onroerend erfgoed** te garanderen, is een duidelijke afbakening van rollen noodzakelijk tussen de verschillende actoren in het complexe ecosysteem van onroerenderfgoedzorg.

De kern van het erfgoed-ecosysteem wordt gevormd door 4 clusters van actoren:

1. **De Vlaamse overheid**, met de Minister voor Onroerend Erfgoed en het Agentschap Onroerend Erfgoed als kernspelers;
2. **De lokale besturen** en hun diverse organisatievormen, die enerzijds optreden als eigenaar, beheerder en/of gebruiker, en anderzijds ook een rol spelen op vlak van onroerend erfgoed van private eigenaars op hun grondgebied;
3. **De private eigenaars, beheerders en gebruikers**, waarbij we een onderscheid maken tussen ondernemingen, non-profitorganisaties en particulieren;
4. **De erfgoedondernemers**, voor wie erfgoed hun job is. Daarbij denken we onder meer aan architecten, aannemers, vakmensen en ambachtsslieden, ...



**Rond dit kernnetwerk zitten echter nog heel wat andere spelers** die invloed uitoefenen op het geheel: overheidsinstanties (andere beleidsdomeinen en Vlaamse overheidsinstellingen, federale en Europese, de provincies, ...); publieke en private netwerkorganisaties (VVSG, NOE, belangenorganisaties zoals Embuild, scholen- en zorgkoepels, ...); private dienstverleners (notarissen, banken, juristen, ...), non-profitorganisaties (vrijwilligersverenigingen, burgerinitiatieven, ...).

Het **Agentschap** zoekt daarbij naar een **nieuwe rolinvulling**. De **nog jonge OEG's en IOED's** zijn zich volop aan het ontwikkelen; een dubbele beweging die potentieel versterkt kan worden via een nieuw samenwerkingsmodel.



### 1.3.2 Een rijk en divers erfgoedportfolio

Uitgaande van het statuut, telde Vlaanderen eind 2023 **13.689 unieke beschermde erfgoedobjecten**, waarvan 83% bouwkundig erfgoed, 11% stads- en dorpsgezichten, 5% cultuurhistorische landschappen en 0.03% archeologisch erfgoed<sup>1</sup>, alsook **75.208 vastgestelde erfgoedobjecten**<sup>2</sup>.

Ook het **onroerend erfgoedpatrimonium vormt een uitgebreid én complex geheel** met uiteenlopende karakteristieken, dat **ongelijkmatig gespreid is over het grondgebied van de lokale besturen**. Bovendien worden er sterk uiteenlopende regels op toegepast, zowel wat betreft eisen als ondersteuning, onder meer op basis van status (beschermd, vastgesteld), eigenaar (publiek, privaat), en type (bouwkundig, landschappelijk, archeologisch).

### 1.3.3 Conclusie

**Het is precies de complexiteit van zowel het erfgoed als het ecosysteem, die het moeilijk maakt om ondersteuning en financiering voldoende op maat te maken van uiteenlopende noden.** Het erfgoedbeleid heeft dit lang proberen oplossen via een ‘one size fits all’ benadering met generieke instrumenten die voor iedereen hetzelfde zijn. Gegeven de grote diversiteit aan noden is dit niet onzinnig. Uit het voorgaande IDEA-onderzoek in opdracht van het Agentschap Onroerend Erfgoed<sup>3</sup> leerden we evenwel dat deze aanpak wel veel vrijheid biedt, maar weinig steun voor een doelmatige en efficiënte aanpak van erfgoedprojecten.

Eerder dan instrumenten te gaan opsplitsen om meer maatwerk mogelijk te maken, lijkt het ons wenselijk om **erfgoedondersteuning vanuit een ander perspectief te benaderen, in lijn met de nieuwe visie op onroerenderfgoedzorg die in ontwikkeling is bij het Agentschap Onroerend Erfgoed**. Een samenwerkingsmodel dat geënt is op de nieuwe rationale:

---

<sup>1</sup> Bron: Monitor onroerend erfgoed, status december 2023, via Agentschap Onroerend Erfgoed

<sup>2</sup> Vastgesteld erfgoed is geïdentificeerd als waardevol en is als dusdanig opgenomen in de inventaris onroerend erfgoed, maar is niet beschermd.

<sup>3</sup> Onderzoek “Een nieuwe rationale voor de ondersteuning en financiering van onroerenderfgoedzorg” dat IDEA Consult in 2021 uitvoerde voor het Agentschap Onroerend Erfgoed: <https://oar.onroenderfgoed.be/item/6795>.





### 1.3.4 Inzichten uit het stakeholdertraject

Uit het stakeholdertraject kwamen heel wat interessante inzichten naar voor, waarvan we er 9 belangrijke samenvatten:

- **Integraal en geïntegreerd erfgoedbeleid**
  - **Erfgoedbeleid is in essentie transversaal beleid:** erfgoed is een plek, waar potentieel verschillende ambities, functies, noden, ... een oplossing kunnen vinden.
  - Een integrale en geïntegreerde benadering van onroerend erfgoed, vergt een **maatschappelijke dialoog over de waarde die we collectief hechten aan de kenmerken van een erfgoedobject, en de context waarin het zich bevindt.**
  - **Erfgoedbeleid moet een visie durven poneren over waar we als samenleving met het geheel van het erfgoedportfolio naartoe willen.** Dit betreft onder meer vragen zoals: *‘Hoe zien we de verhouding tussen erfgoedzorg en de evoluties in de maatschappelijke en omgevingscontext?’* en *‘Voor hoeveel beschermde erfgoedobjecten kunnen we als samenleving goed zorg dragen?’*
- **Samenwerking tussen Vlaanderen en de lokale besturen**
  - Mits Vlaamse ondersteuning, kunnen **lokale besturen een sterkere rol** opnemen in de ontwikkeling van een **lokaal verankerd en genetwerkt Vlaams erfgoedbeleid.**
  - Op vlak van ondersteuning is er nood aan optimalisatie en vereenvoudiging van het bestaande instrumentarium, waarbij **meer rekening gehouden wordt met de (soms sterk uiteenlopende) realiteit van de lokale besturen** op vlak van kennis, capaciteit en cofinancieringsmogelijkheden.
  - **Handvatten om lokale begeestering voor erfgoedzorg te stimuleren,** zouden een waardevolle hulp zijn voor lokale besturen: zowel erfgoedeigenaars als lokale politici zien erfgoedzorg vaak als een last, terwijl dit net een kans kan zijn.



- **Samenwerking met andere actoren in de samenleving**
  - Erfgoedzorg voor meer **complexe en omvangrijke erfgoedprojecten zou systematisch in een collectief proces** benaderd moeten worden.
  - Stakeholders en partners met de juiste expertise samenbrengen om een erfgoedproject te realiseren is waardevol, maar uitdagend: het Agentschap Onroerend Erfgoed zou dit kunnen versterken door een **expertisecentrum op te richten dat breder gaat dan enkel erfgoedexpertise** (bv. ook projectmanagement van erfgoedprojecten en financiële erfgoedexpertise).
  - **Het is wenselijk dat ook de visie op erfgoed in private eigendom en beheer ontwikkeld kan worden met betrokkenheid van het lokale bestuur**, om zo contextnoden en -mogelijkheden te kunnen meenemen in de projectdefinitie.

### 1.3.5 Inspiratie van elders

In het eerdere IDEA-onderzoek keken we naar buitenlandse praktijkvoorbeelden. Tijdens het vooronderzoek werden, naast de eerder onderzocht Action Zones (UK) en de Erfgoeddeal (Nederland), twee Vlaamse instrumenten nader bekeken die nieuwe inspiratie boden voor een alternatief samenwerkingsmodel: de **onroerenderfgoedrichtplannen** en de **brownfieldconvenanten** (zie hoofdstuk 3.4.2).

## 1.4 Voorstel van impulsprogramma

### 1.4.1 Concept en doelstellingen

#### Uitgangspunten bij de ontwikkeling van het programma

Bij de ontwikkeling van het programma werden er vijf uitgangspunten benoemd, die tot stand kwamen op basis van het vooronderzoek en een stakeholdertraject met lokale besturen en medewerkers van het Agentschap Onroerend Erfgoed:

#### 1. Visies in de praktijk brengen

**Uitdaging:** vandaag is er geen koppeling tussen enerzijds steun voor visievorming en anderzijds steun voor uitvoering van beschermde erfgoedprojecten. Dit leidt er toe dat enerzijds (co-creatieve) visies moeilijk omgezet geraken in de praktijk, en dat anderzijds projecten tot uitvoering gebracht worden waarvoor een onderbouwde en gedeelde visie ontbreekt.

**Oplossing:** om dit te vermijden, wordt steun voor visie én voor uitvoeringsprojecten aan elkaar gekoppeld in het programma.

#### 2. Meer autonomie voor het lokale niveau

**Uitdaging:** Het Agentschap wil loskomen van het huidige *topdown* model, en wil de krachten bundelen met lokale partners.



**Oplossing:** het programma houdt rekening met de gewenste rolverschuiving en – ontwikkeling bij het Agentschap, en voorziet een andere samenwerkingsdynamiek met lokale besturen én (boven)lokale stakeholders.

### 3. Oog voor zowel publieke als private uitvoeringsprojecten

**Uitdaging:** beschermd erfgoed in private eigendom komt soms pas laat op de radar van lokale besturen, omdat ze in de onderzoeksfase vaak een rechtstreekse lijn ontwikkelen met het Agentschap Onroerend Erfgoed. Het lokaal bestuur komt dan pas in contact met een privaat project als er vergunningen worden aangevraagd; op dat moment is het te laat om nog overwegingen en oplossingen te laten meespelen die ingegeven worden vanuit de omgevings- en maatschappelijke context.

**Oplossing:** het programma is toegankelijk voor projecten van private eigenaars.

### 4. Collectieve visievorming en leerprocessen zijn de kern van de aanpak

**Uitdaging:** nieuwe vormen van samenwerking ontwikkelen, is niet altijd eenvoudig voor de betrokkenen.

**Oplossing:** het programma heeft oog voor ondersteuning van leren over het proces, en niet enkel over het resultaat.

### 5. Beheersbaarheid van het programma is een randvoorwaarde

**Uitdaging:** beheersbaarheid van het programma is een noodzaak voor het Agentschap Onroerend Erfgoed. Dit betreft zowel een zicht op het benodigde budget als de benodigde personeelscapaciteit.

**Oplossing:** het programma is een pilootprogramma met gecontroleerde en gelimiteerde looptijd en toegang. De budgetopbouw wordt uitgesplitst in verschillende parameters, met maximale waarden per onderdeel. Deze kunnen nog verfijnd en aangepast worden.

## 1.4.2 Missie en visie

De missie en visie van het impulsprogramma zijn:

### Samen bouwen aan bruisende en zorgzame dorpskernen en stadswijken, met erfgoed als hefboom

- De kans om erfgoed in goede staat na te laten aan de generaties na ons, is groter als het **erfgoed ook voor de huidige samenleving betekenis heeft en meerwaarde biedt – (h)erkend en ‘gebruikt’ wordt.**
- Erfgoed biedt op lokaal niveau **kansen voor de versterking van centrumfuncties en andere maatschappelijke noden:** ontspannen, wonen, werken, ...
- Erfgoed is **beeldbepalend** en maakt deel uit van de identiteit en karakter van dorpen en wijken. Erfgoed komt beter tot zijn recht in de context van ruimtelijke ontwikkeling die oog heeft voor het samenspel tussen erfgoed en niet-erfgoed.



### 1.4.3 Concept

Het programma beoogt een dubbel doel:

- Enerzijds om **erfgoedprojecten op zich te ontwikkelen in functie van de vooropgestelde maatschappelijke nood of doelstelling**;
- Anderzijds om **deze projecten als hefboom in te zetten voor de ontwikkeling van het projectgebied**: door het ‘erfgoedhefboomproject’ te koppelen aan projecten en invalshoeken vanuit andere beleidsdomeinen.

Het programma wil deze ambitie waarmaken door **perspectieven, expertises én financiering van uiteenlopende actoren aan elkaar te koppelen**. Het concept vertrekt daartoe vanuit **twee maatschappelijk geïnspireerde invalshoeken**:



**Buisende buurten**  
dorp en wijk  
als ontmoetingsplek



**Zorgzame buurten**  
dorp en wijk  
als woon- en zorgplek

Uit het vooronderzoek, de stakeholder- en expertgesprekken kwamen deze twee thema's het sterkst naar voor als **potentiële verbinders, niet alleen horizontaal (lokaal-lokaal) maar ook verticaal (lokaal-bovenlokaal)**: omdat ze starten vanuit reële maatschappelijke noden, en omdat ze daardoor een groot draagvlak vinden bij diverse types stakeholders – zowel overheden, ondernemers als burgers en non-profitorganisaties. Elk thema biedt veel ruimte om er lokale invulling aan te geven, gevoed vanuit de lokale noden en mogelijkheden.



**Buisende buurten**  
dorp en wijk als ontmoetingsplek



*Figuur 2. Stadskern, Lokeren*

**Het centrale idee bij het thema Buisende Buurten, is dat een buisende buurt vraagt om verschillende mogelijkheden voor sociale ontmoeting**: van een restaurant tot een theater, van een dorps huis tot een bankje in het park. Het betreft dus enerzijds ‘sociaalmaatschappelijke’ ontmoetingsmogelijkheden, zoals dorps huizen, sport- en cultuurplekken, bibliotheken, de openbare ruimte, ... en anderzijds wat we ‘commerciële’ ontmoetingsmogelijkheden zouden kunnen noemen: cafés, restaurants, winkelstraten, ... Winkelstraten en dorpscentra hebben

overigens steeds vaker te kampen met leegstand mede omdat van lokale besturen zelf hun



gemeentehuizen en stadskantoren naar de rand van stad of dorp verhuizen<sup>4</sup>. Het impulsprogramma kan een rol spelen in het keren van die trend, door hefboomen te bieden om centrumfuncties terug in het centrum te brengen.



Figuur 3. Cinema Roma, Antwerpen

**Bij het ontwikkelen van een gebiedsvisie voor een Bruisende buurt**, kan er onder meer aandacht zijn voor de aanwezigheid van diverse plekken voor ontmoeting, ontmoetingsgerichte inrichting van de openbare ruimte, aantrekkelijke gevels, vergroening en ontharding, het zichtbaar maken van verhalen en betekenissen, de aanwezigheid van diverse mobiliteitsopties, ... De idee is dat deze gebiedsvisie inhaakt op een RUP, een beleidsplan ruimte en/of op *Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen*<sup>5</sup>, die een kader bieden voor zowel erfgoedprojecten als projecten die geïnitieerd en gefinancierd worden vanuit andere beleidsdomeinen. Specifiek wat erfgoed betreft, is het de bedoeling om te bekijken hoe beschermd erfgoed in dit gebied een rol zou kunnen spelen op vlak van de beoogde doelstelling: een bruisende buurt.

**Bij het ontwikkelen van een projectvisie voor een Bruisend erfgoedproject binnen dit gebied, ligt de nadruk op functieverweving: het combineren van de sterktes van sociaal-maatschappelijke en commerciële ontmoetingsmogelijkheden in én bij beschermd erfgoed.** Daarbij denken we onder meer aan functies zoals dorpshuizen, sport- en cultuurplekken, winkels, horeca, diensten, ... Daarbij komt ook de vraag hoe zo'n project duurzaam ingevuld, beheerd en gefinancierd kan worden.



### Zorgzame buurten

dorp en wijk als woon- en zorgplek



Figuur 4. Begijnhof, Hoogstraten

**Het centrale idee bij het thema Zorgzame Buurten, is dat een zorgzame buurt oog heeft voor noden van diverse inwoners, en antwoorden biedt op de woon- en zorguitdagingen van de toekomst.** De hoge druk op de woningmarkt en de veranderende noden en verwachtingen van de verouderende bevolking zijn daarbij belangrijke aandachtspunten.

**Bij het ontwikkelen van een gebiedsvisie voor een Zorgzame buurt**, kan onder meer aandacht zijn voor een mix aan oplossingen voor wonen en zorgen, de nabijheid van diensten en

<sup>4</sup> Bv. Lier, Leuven.

<sup>5</sup> <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/beoordelingsgrond-beleidsmatig-gewenste-ontwikkelingen>

voorzieningen, mobiliteitsopties, zorggerichte aanleg van het publiek domein, vergroening en ontharding om het hitte-eilandeffect te vermijden, ...



Figuur 5. Hoogbouwwijk Sint-Maartensdal, Leuven

**Bij het ontwikkelen van een *projectvisie* voor een Zorgzaam erfgoedproject binnen dit gebied, ligt de nadruk op de ‘drempelloze’ ontwikkeling van beschermd erfgoed voor zorgen en wonen, en het versterken van (zorg)gemeenschappen in en via beschermd erfgoed**, bv. collectief wonen, zorgwonen, intergenerationeel wonen, sociaal wonen, kinderopvang, ruimte voor zorgberoepen, zorgtuinen, ... Ook hier komt de vraag aan bod hoe zo’n project duurzaam ingevuld, beheerd en gefinancierd kan worden.

Op basis van de uitgangspunten met betrekking tot onder meer versterking van de lokale autonomie en het beheersbaar houden van het programma, stellen we voor om de toegang tot het programma te regelen via kandidaatstelling door Intergemeentelijke Onroerenderfgoeddiensten (IOED’s) en Onroerenderfgoedgemeenten (OEG’s). Hoe dit kan werken impact van deze keuze op de omvang van het programma, wordt verderop toegelicht.

#### 1.4.4 Doelstellingen van het programma

Wat willen we bereiken met dit impulsprogramma?

##### 1. BETER SAMENWERKEN EN UITVOEREN.

- **Versterking van ‘meerstemmig’ denken over de duurzame benutting van en de zorg voor beschermd erfgoed**, vanuit verschillende perspectieven, om zo te komen tot gedeelde visies én beter afgestemde steun en regels.
- Een **effectievere, betere en snellere uitvoering** van erfgoedprojecten met meerdere betrokken partijen.

##### 2. PRAKTIJKLEREN, KENNIS DELEN EN SENSIBILISEREN.

- Systematische verzameling van **praktijkinput voor de optimalisatie van ondersteuning en regelgeving**, zowel binnen onroerend erfgoed als bij rakende beleidsdomeinen.
- Versterken en uitbouwen van **kennis en inzicht via lokaal ingebedde erfgoednetwerken**, en versterking van de rol van IOED’s (Intergemeentelijke Onroerenderfgoeddiensten) en OEG’s (Onroerenderfgoedgemeenten) als kernknooppunten in deze netwerken.
- **Versterking van het besef van het potentieel van erfgoed bij lokale actoren**, waaronder politici, gemeentelijke diensten, regionale structuren, ondernemers en burgers.





## 1.4.5 Designprincipes

Voortvloeiend uit de geformuleerde aandachtspunten en doelstellingen, werden **vier designprincipes** gehanteerd bij de ontwikkeling van het concept:

1. Streven naar duurzame oplossingen op lange termijn;
2. Een collectief leerproces;
3. Een vrije experimenteer ruimte;
4. Een uitgebreide communicatieve en kennisondersteuning.

## 1.4.6 Governance

### Hoe verloopt de procesflow?

Het proces is opgebouwd in vijf fases:



### 1. Oproep

- **Wat:** een oproep zorgt ervoor dat de aandacht van stakeholders gevestigd wordt op het feit dat ze een voorstel kunnen indienen voor een gebied en een daaraan gerelateerd project.
- **Hoe:** op het projectplatform staat een doorlopende oproep om ideeën voor gebiedsvisies en projectvisies kenbaar te maken, en actuele informatie over welke projecten in welke uitvoeringsfase zijn en wat daar al uit geleerd werd. Jaarlijks brengt een communicatiecampagne de oproep onder de aandacht. Dit is het uitgelezen moment om de voortgang en resultaten van het programma te updaten, en tegelijk potentiële stakeholders warm te maken om mee te doen aan voor hen relevante projecten en/of leermomenten.
- **Wie:** alle mogelijke stakeholders in het project, zowel direct betrokken in projecten als geïnteresseerden.

### 2. Opmaak van een projectomschrijving

- **Wat:** om te kunnen deelnemen aan het programma, dient eerst een projectomschrijving opgemaakt te worden.
- **Hoe:** dit is een compacte omschrijving, die omvat: de thematische invalshoek (bruisende buurt of zorgzame buurt); de gebiedsomschrijving (welk projectgebied, met welke geografische afbakening); de manier waarop het project wil inspelen op de thematische invalshoek; een indicatie van een of meer (mogelijke) erfgoedhefboomprojecten en eventueel andere projecten; de indiener en de partners of medestanders van het eerste uur; technische eisen die voortvloeien uit het programma (gegevens indiener, ...).
- **Wie:** de aanvraag wordt ingediend door een Onroerenderfgoedgemeente (OEG) of een Intergemeentelijke Onroerenderfgoeddienst (IOED). De opmaak van de projectomschrijving wordt begeleid vanuit het Agentschap Onroerend Erfgoed, totdat het project volledig klaar is



om van start te gaan. Twee maal per jaar worden de ontvankelijke projecten officieel goedgekeurd, zodat ze daarna zo snel mogelijk kunnen opstarten.

### 3. Opmaak van een gebiedsvisie

- **Wat:** de gebiedsvisie legt de link tussen de maatschappelijke noden die samenhangen met de gekozen thematische invalshoek, en het potentiële erfgoedhefboomproject in het projectgebied.
- **Hoe:** de opmaak van de gebiedsvisie vertrekt vanuit een omgevingsanalyse. Deze bouwt voort op bestaande onderzoeken en cijfers (o.a. diverse bestaande omgevingsanalyses en ruimtelijke visies, gemeentemonitor, onderzoeken door IOED en OEG, inventaris onroerend erfgoed, ...). De gebiedsvisie brengt omgevingsnoden, gebiedsontwikkelingen, aanwezige erfgoedwaarden en actoren / stakeholders / potentiële co-financiers in beeld. De gebiedsvisie formuleert daarnaast scherpe criteria voor de selectie van een erfgoedhefboomproject in publieke of in private eigendom (gemengde eigendomsvormen kunnen ook, zolang beide perspectieven vertegenwoordigd zijn). Deze criteria hebben onder meer te maken met de match met de doelstellingen van het programma, de vraag of al eerder een publiek dan wel privaat project werd ingediend, maar ook met kritische succesfactoren zoals de kans op een snelle opstart, de aanwezigheid en/of engagementen van potentiële partners en co-financiers, ... De selectie van het uitvoeringsproject gebeurt in consensus door de stuurgroep op basis van evaluatie van een reeks vooraf bepaalde parameters.
- **Wie:** de gebiedsvisie wordt opgemaakt door een compacte stuurgroep met daarin een vertegenwoordiging van de diverse stakeholders / stakeholdergroepen en expertises, waaronder ook een expert van het Agentschap Onroerend Erfgoed. In de loop van het proces kunnen bijkomende stakeholders geconsulteerd worden. De IOED of OEG zorgt voor de coördinatie en administratieve ondersteuning van het proces. De projectcoördinatie kan opgenomen worden door IOED of OEG, of kan uitbesteed worden. De kennisdeling wordt gefaciliteerd vanuit het Agentschap Onroerend Erfgoed.

### 4. Opmaak van een projectvisie voor het erfgoedhefboomproject

- **Wat:** voor het geselecteerde erfgoedhefboomproject (publiek, privaat, of mengvorm) wordt een co-creatieve projectvisie geformuleerd.
- **Hoe:** de projectvisie omvat de manier waarop het erfgoedhefboomproject inspeelt op de gebiedsvisie (thema en afbakening maatschappelijke noden), ontwerpend onderzoek (de potentiële functies en benutting in relatie brengen tot de erfgoedwaarden en draagkracht van het erfgoed), de stakeholders / groepen die betrokken zullen worden in het proces, alsook de potentiële partners en co-financiers, een businesscase en een beheermodel.
- **Wie:** de projectvisie wordt opgemaakt door een compacte 'coalitie' met daarin onder meer de eigenaar en (potentiële) gebruikers, partners en financiers. In de loop van het proces kunnen diverse experts en andere stakeholders betrokken worden, zoals omwonenden. Het opmaken kan worden begeleid door de stuurgroep, die hiertoe de nodige expertise moet bezitten of binnen brengen.

### 5. Projectuitvoering van het erfgoedhefboomproject

- **Wat:** indien een akkoord bereikt kan worden over het opzet en de financiering van het project, is de financiële steun vanuit AOE voor de uitvoering principieel toegezegd, als hefboom om andere financiers mee aan boord te krijgen.
- **Hoe:** een schriftelijk akkoord van de partners over de principes van invulling en financiering. Daarna volgt de concrete uitwerking van ruimtelijke plannen, financieel plan, beheermodel,



vergunningaanvragen, ... Het herbestemmings- of transformatieproject wordt uitgevoerd. Nadien volgt op gezette tijden een punctuele terugkoppeling over de stand van zaken in functie van leerlessen over de duurzaamheid van de gekozen oplossing (bv. jaarlijks overleg tijdens de looptijd van het pilootprogramma).

- **Wie:** het project wordt uitgevoerd door de eigenaar / bouwheer, in samenspraak met de partners en co-financiers. De coalitie en/of stuurgroep volgt mee op of er in deze fase nog nood is aan bepaalde expertise en hoe die nood gefaciliteerd kan worden. Na een voltooide fase of na de volledige voltooiing van het project, wordt een feest georganiseerd waarvoor iedereen wordt uitgenodigd die op een of andere manier heeft bijgedragen aan het project.

## Hoe kunnen indieners ondersteund worden?

Een aantal concrete ideeën om drempels te verlagen, de kwaliteit te verhogen en efficiënt te werken:

- Ondersteuning kan gaan van **(online) infosessies tot algemene interactieve thematische workshops of hands-on schrijfsessies.**
- Een eenvoudig en overzichtelijk **projecthandboek, aangevuld met een checklist,** maakt het indieners makkelijker om hun project op te stellen. In dit handboek wordt het programmakader vertaald naar mensentaal en is er een logische opbouw.
- De screening van de gebiedsomschrijving gebeurt door een **kwaliteitskamer.** Daarin kan er vanuit verschillende invalshoeken extra voeding gegeven worden zodat de projecten sterker en transversaler worden. Bijvoorbeeld rond duurzaamheid (vb. Kamp C), innovatieve technieken (vb. VITO), zorg (vb. Zorgnet-Icuro), sociale cohesie (vb. FOV),...
- **Modellen voor participatieprocessen:** het aanreiken van methodologieën, praktijkvoorbeelden en/of workshops rond het betrekken van stakeholders behoort ook tot de mogelijkheden van ondersteuning. Indien dergelijke processen uitbesteed worden aan een externe begeleider, kan er ook een **model van aanbesteding** ontwikkeld worden, zoals vandaag ook gebeurt voor herbestemmingsonderzoeken. Belangrijk daarbij is om niet zozeer de aanpak vast te leggen, maar wel de randvoorwaarden: wat is het doel van het proces, welke types stakeholders moeten betrokken worden, wat moet er opgeleverd worden?
- **Verwijzen naar potentiële aanvullende financiering:**
  - Denk bijvoorbeeld aan de **provinciale diensten ‘Europa’** die de verschillende Europese programma’s opvolgen, of contactpersonen bij secretariaten van Europese fondsen met sterke linken met erfgoed (vb. Creative Europe). Ook kan nagegaan worden of er linken zijn met andere thema’s die Europa financieel ondersteunt, zoals innovatie (vb. Horizon), duurzaamheid (vb. EFRO), Klimaat (vb. Life) of cohesie en gezondheidszorg (vb. Interreg Europe).
  - Ook op **federaal, Vlaams en op provinciaal niveau** zijn er vaak oproepen met inhoudelijke linken rond ‘ontmoeting’ en ‘zorg’ (vb. LEADER, provinciale oproepen). Voordeel is dat deze projecten minder complex en tijdsintensief zijn.
  - Tot slot mogen de **private fondsen** niet vergeten worden. Hoewel het vaak over kleinere bedragen gaat, kunnen ze zinvol zijn om de financiering dicht te rijden. Denk bijvoorbeeld aan de Koning Boudewijnstichting, CERA-fonds of Caritas Vlaanderen.

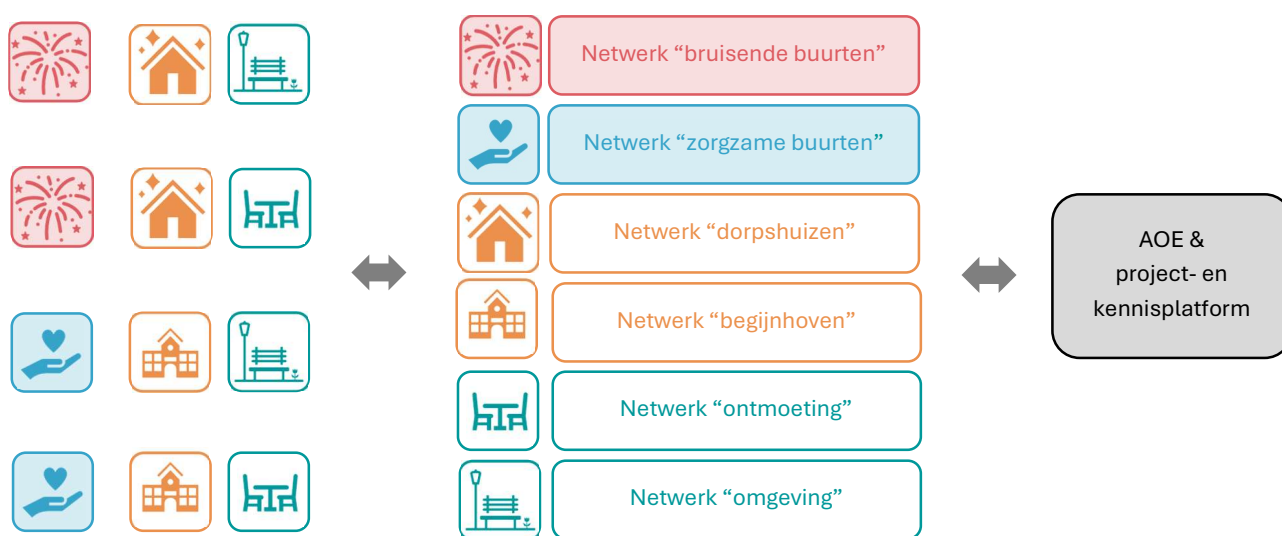


## Hoe wordt praktijkleren mogelijk gemaakt?

Het projectplatform en de medewerkers van het Agentschap Onroerend Erfgoed zijn de aanjagers van het leermodel. Samen met de OEG's en IOED's zorgen zij voor de kennisontwikkeling en -verspreiding zowel naar direct betrokkenen als geïnteresseerden, alsook voor de monitoring van de voortgang en de leerlessen. Cruciaal in deze aanpak zijn **lerende netwerken**, die deze actoren op verschillende manieren met elkaar verknopen.

Lerende netwerken kunnen potentieel betrekking hebben op verschillende aspecten:

- De hoofdthema's: Bruisende buurten en Zorgzame buurten
- Typologie van het erfgoed en projectaspecten: bv. dorpshuizen, begijnhoven, ... en daaraan gerelateerd bv. ecologische duurzaamheid, cofinanciering, beheermodellen, ...
- Maatschappelijke en omgevingsgerichte aspecten: bv. relatie met het openbaar domein, (combinaties van) functies en invullingen, ...



## Hoe wordt het impulsprogramma aangestuurd en opgevolgd?

De aansturing van het programma gebeurt onder leiding van het Agentschap Onroerend Erfgoed, en heeft enerzijds een beleidscomponent en anderzijds een operationele component. Beide aspecten dienen in een volgende fase verder geconcretiseerd te worden:

- **Programmabureau**
  - **Rollen:** visieontwikkeling, mogelijk maken van Vlaamse cofinanciering, en monitoring van het programma als geheel.
  - **Potentiële deelnemers:** AOE, diverse betrokken beleidsdomeinen (cultuur, sport, economie, toerisme, welzijn, wonen, zorg, energie...), VVSG, NOE, ...
- **Coördinatieteam binnen AOE**
  - **Rollen:** coördinatie, ontwikkeling, kennisdeling, communicatie en monitoring van het programma.
  - **Potentiële deelnemers:** onder meer de betrokken experts en teamleads binnen het Agentschap, alsook terugkoppeling en dialoog met geïnteresseerde collega's.



## 1.4.7 Looptijd

De ervaring leert dat co-creatieve visieprojecten en uitvoeringsprojecten vaak een doorlooptijd van meerdere jaren kennen. Daarom is het noodzakelijk dat het impulsprogramma zelf ook een voldoende lange looptijd heeft. En omdat we willen werken buiten de context van de bestaande instrumenten om, kijken we hiervoor naar de experimentwetgeving (zie verder). Dit type wetgeving biedt de ruimte om een proeftuin- of impulsprogramma op te zetten met een looptijd van maximaal 10 jaar. We stellen voor om het programma als volgt op te bouwen:

### Pilootfase: (5 + 5 jaar)

- **Vlaamse Legislatuur 1 (2024-2029)**
  - 2024: verkiezingen
  - 2025: voorbereiding
    - Voorbereiding en stemming experimentregelgeving
    - Uitwerking programma: Detailuitwerking van het impulsprogramma en ontwikkeling van het projectplatform
  - 2026 - 2029
    - Start decreet
    - Lancering van het impulsprogramma
    - Ontwikkeling eerste projectvisies
    - Uitvoering eerste projecten
    - Tussentijdse evaluatie met oog op eventuele bijstellingen in legislatuur 2
- **Vlaamse Legislatuur 2 (2029-2034)**
  - 2029: verkiezingen
  - 2030: laatste jaar van fase 1 (eerste 5 jaar: 2026 tem 2030) – beslissing verlenging
  - 2031 - 2035
    - Jaarlijkse projectoproep(en) voor gebieds- en projectvisies, daarbij ook inspikkend op het ritme van de legislatuur van de lokale besturen (2030-2035)
    - Compacte *midterm* evaluatie met oog voor zowel processen als projecten;
    - Volledige evaluatie van het programma, met oog op een eventuele verlenging of verankering in een nieuw decreet.
- **Vlaamse legislatuur 3 (2034 – 2039)**
  - 2034: verkiezingen + beslissing ivm laatste jaar experimentregelgeving
  - 2035:
    - Laatste jaar experimentregelgeving (niet verlengbaar)
    - Voorbereiding en stemming nieuw erfgoeddecreet

### Recurrente fase

In geval van positieve evaluatie van het geheel of van delen van het programma, dient er tegen het einde van de pilootfase een verankering voorbereid te worden via een nieuw of vernieuwd decreet.



## 1.4.8 Financiële impact

### Stapel- en cofinanciering als uitgangspunt

#### Hefboomfinanciering vanuit het Agentschap onroerend erfgoed

Het programma is gebouwd op een **vaste basisbijdrage vanuit het Agentschap Onroerend Erfgoed**: enerzijds (co-)financiert het Agentschap **visieontwikkeling**, en anderzijds voorziet het in **hefboomfinanciering** om de **erfgoedhefboomprojecten** gerealiseerd te krijgen. Hefboomfinanciering betekent dat bij akkoord het bedrag vooraf wordt toegezegd of uitgekeerd, en niet achteraf. Dit moet andere financiers overtuigen om mee aan boord te stappen.

Hiertoe stellen we voor om een **nieuw type van projectfinanciering te ontwikkelen**: voor de berekening van de steun wordt niet langer vertrokken vanuit concrete ingrepen, maar wel vanuit een forfaitaire logica, aan de hand van een formule met diverse parameters (dit wordt ook al toegepast voor archeologie).

#### Raming van de omvang van het programma

We ramen de omvang van het impulsprogramma als volgt:

- **Aantal gebiedsvisies: maximaal 90**
  - Basis: huidige 32 IOED's + 3 OEG die geen deel uitmaken van een IOED = 35 gebiedsvisies;
  - Potentieel: 5-tal bijkomende IOED's of OEG's (elk lokaal bestuur heeft de kans om nog in te stappen) + 5-tal extra OEG's die niet (mee) indienen met hun IOED;
  - Totaal: 45 partners die elk maximaal 2 projecten kunnen indienen: één project voor Bruisende buurt en één project voor Zorgzame buurt.
- **Aantal erfgoedhefboomprojecten: maximaal 90**
  - Maximaal 45 projecten Bruisende buurt en maximaal 45 projecten Zorgzame buurt;
  - Daarbij is het van belang om het evenwicht tussen publieke en private projecten te bewaken: in geval van twee projecten is er minstens 1 privaat project. Dit wordt bewaakt via de ontvankelijkheidscriteria.

#### Inschatting van de financieringsnood

Om een inschatting te maken van de **financiële impact per legislatuur en per jaar**, werd een **raming gemaakt op basis van een aantal aannames**. De raming betreft *maximumbedragen*; de reële kost zal in principe lager liggen. De raming gaat uit van volgende aannames:

- De experimentregelgeving wordt voorbereid en gestemd in 2025, en het decreet wordt actief vanaf 2026 (met een looptijd van 5 + 5 jaar loopt het tot en met 2035);
- AOE zorgt voor de basisfinanciering van de gebieds- en projectvisies (al dan niet in cofinanciering met andere beleidsdomeinen en -niveaus).
- De erfgoedhefboomprojecten worden gedeeltelijk door AOE gefinancierd via hefboomfinanciering;
- Er wordt in de berekening (nog) geen rekening gehouden met stapelfinanciering vanuit andere beleidsdomeinen, en -niveaus en cofinanciering met andere actoren;
- Er worden effectief 90 gebiedsvisies en 90 erfgoedhefboomprojecten uitgevoerd;



- Aan alle 90 uitvoeringsprojecten wordt volledige projectfinanciering toegekend, en deze financiering wordt integraal vastgelegd voor elk project gedurende de looptijd van het impulsprogramma;
- Alle voorziene budgetten worden volledig uitgekeerd in de loop van het impulsprogramma;
- De gebiedsvisies, projectvisies en uitvoering van projecten volgen elkaar aan een hoog tempo op: in jaar 1 wordt de gebiedsvisie ontwikkeld, in jaar 2 wordt de projectvisie geconcretiseerd en in jaar 3 start de uitvoering van het project (met budgetgarantie).

Deze indicatieve aannames leiden tot volgend *maximaal* financieel plaatje:

- Een totale financieringsnood van ongeveer € 83 miljoen;
- Waarvan ongeveer € 30 miljoen in de huidige legislatuur en € 53 miljoen in de volgende legislatuur. Omwille van de opstartfase én de lange doorlooptijd van dergelijke projecten, is er o.i. een hogere budgettaire druk te verwachten in de tweede legislatuur.

		Overheadkost	Gebiedsvisies		Projectvisies		Projectuitvoering		Totaal	Budgetraming per legislatuur
			Per gebied		Per project		Per project			
			50.000,00	50.000,00	800.000,00					
2024		-	0	-	0	-	0	-	-	30.600.000
2025	Jaar 0	300.000	0	-	0	-	0	-	300.000	
2026	Jaar 1	300.000	14	700.000	0	-	0	-	1.000.000	
2027	Jaar 2	200.000	16	800.000	14	700.000	0	-	1.700.000	
2028	Jaar 3	200.000	16	800.000	16	800.000	14	11.200.000	13.000.000	
2029	Jaar 4	200.000	16	800.000	16	800.000	16	12.800.000	14.600.000	52.600.000
2030	Jaar 5	200.000	12	600.000	16	800.000	16	12.800.000	14.400.000	
2031	Jaar 6	200.000	12	600.000	12	600.000	16	12.800.000	14.200.000	
2032	Jaar 7	200.000	4	200.000	12	600.000	12	9.600.000	10.600.000	
2033	Jaar 8	200.000	0	-	4	200.000	12	9.600.000	10.000.000	
2034	Jaar 9	200.000	0	-	0	-	4	3.200.000	3.400.000	
2035	Jaar 10	-	0	-	0	-	0	-	-	saldo
<b>Totaal</b>		<b>2.200.000</b>	<b>90</b>	<b>4.500.000</b>	<b>90</b>	<b>4.500.000</b>	<b>90</b>	<b>72.000.000</b>	<b>83.200.000</b>	

### 1.4.9 Organisatorische impact

In de context van het impulsprogramma, wordt van de deelnemende IOED's en OEG's nieuwe rollen verwacht. De ondersteuning en financiering van OEG en IOED wordt aangepast vanaf 2027, wat de kans biedt om in te spelen op nieuwe noden en verwachtingen die voortvloeien uit de samenwerking in het kader van het impulsprogramma:



- **Vorbereidingsfase programma:** idealiter wordt het programmaconcept en het projectplatform ontwikkeld door AOE en aangescherpt in dialoog met stakeholders, waaronder IOED's en OEG's maar niet uitsluitend: ook andere Vlaamse beleidsdomeinen en andere actoren zoals ondernemers en burgers kunnen een bijdrage leveren.
- **Ontwikkeling van gebieds- en projectvisies:** betrokken IOED's en OEG's zijn trekkers van zowel de projectomschrijving, de administratieve ondersteuning van gebieds- en projectvisies en de kennisontwikkeling en -deling. Deelname aan het programma zal dus een behoorlijk grote impact hebben op hun tijd en capaciteit, alsook de benodigde competenties (voornamelijk terreinkennis en projectmanagement, want inhoudelijke expertise wordt geleverd via AOE). Daarbij dient AOE zich rekenschap te geven van het evenwicht tussen verwachtingen over de uitvoering van diverse taken en bevoegdheden enerzijds, en de beschikbare financiële steun anderzijds. Daarbij kan ook overwogen worden om meer autonomie te geven aan de lokale besturen om prioriteiten te stellen wat betreft de uitvoering van hun taken en bevoegdheden.
- **Uitvoering van projecten:** IOED's hebben in principe geen rol in de uitvoering van de projecten, tenzij het betrokken lokaal bestuur zo'n rol naar de IOED zou delegeren.

#### 1.4.10 Juridische impact

Om het impulsprogramma decretaal te onderbouwen, is er een scenario mogelijk om een experimentruimte te creëren, los van het bestaande regelgevende kader: met name via de **experimentregelgeving**<sup>6</sup>. Het Bestuursdecreet van 7 december 2018 definieert de experimentregelgeving als **tijdelijke regelgeving met een geldingsduur van maximaal tien jaar**, die geldt voor een specifieke ruimte of voor een specifieke doelgroep of in een specifieke situatie, en die bij wijze van experiment wordt ingevoerd. Een verlenging is mogelijk, maar kan slechts één keer en kan niet langer duren dan vijf jaar. Het betreft dus wet- of regelgeving die vervalt na een vooraf bepaalde periode, tenzij de wetgever anders beslist.

Met het oog op het bieden van rechtsbescherming dient men oog te hebben voor de beroepsmogelijkheden waarover aanvragers beschikken. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen geschillen van objectief recht en geschillen van subjectief recht. Inzake subsidies is dit onderscheid soms moeilijk te maken. Nochtans is het verschil tussen beide erg belangrijk vermits hierdoor wordt bepaald welke instantie bevoegd is. Wanneer de subsidieverlenende overheid beschikt over een (ruime) discretionaire bevoegdheid bij het toekennen van subsidies, waarbij bijvoorbeeld projecten of voorstellen tegenover mekaar worden afgewogen en beoordeeld niet louter op basis van duidelijke criteria, maar volgens de inzichten van het bestuur, zal er sprake zijn van een geschil van objectief recht waarvoor de Raad van State bevoegd is. Indien de subsidiecriteria duidelijk kunnen worden getoetst zonder discretionaire bevoegdheid, zullen de gewone hoven en rechtbanken bevoegd zijn.

#### Wat betekent dit voor de juridische onderbouwing van het impulsprogramma?

- De **Vlaamse regering** is gemachtigd door het Bestuursdecreet om via een **besluit** af te wijken bestaande decretale bepalingen, om op die manier ruimte voor experimenten te creëren. De regering kan dus een **voorstel van experimentregelgeving uitwerken**.
- In een Besluit kunnen volgende **bepalingen** verder worden uitgewerkt:

<sup>6</sup> <https://navigator.emis.vito.be/detail?wold=78579&woLang=nl>





- Bepalingen rond de Oproep
- Bepalingen rond de Projectomschrijving
- Bepalingen rond de Gebiedsvisie
- Bepalingen rond de Projectvisie
- Bepalingen rond de Uitvoeringsfase (rapportering,...)
- Bepalingen rond het Programmabureau
- Bepalingen rond het Coördinatieteam binnen AOE
- ...
- Bij het uitwerken van het besluit, dient oog te zijn voor volgende **begrenzings**:
  - Er moet **duidelijk omschreven en gemotiveerd** worden waarom de experimentregelgeving noodzakelijk geacht wordt;
  - Er mag **geen afwijkende rechtssituatie** gecreëerd worden, tenzij de afwijkende regeling een rechtssituatie schept die gelijkaardig is aan de bestaande situatie. Definitief verworven rechten mogen niet aangetast worden;
  - De experimentregelgeving mag niet raken aan **bestaande verweer- en beroepsmogelijkheden**;
  - De **geldende Europese regelgeving** mag niet geschonden worden. Er kan immers enkel worden afgeweken van decretale en wettelijke bepalingen. Afwijken van Europese regels valt daar niet onder.
- De voorgestelde experimentregelgeving wordt vervolgens **bekrachtigd door het Vlaams Parlement**.
- In de **Memorie van Toelichting** wordt de samenhang geduid te worden met de bestaande regelgeving, en de wijze waarop steun vanuit het impulsprogramma al dan niet gecombineerd kan worden met bestaande ondersteuningsinstrumenten. Dit betreft onder meer de subsidiëring van IOED's en OEG's; projectsubsidies voor een gebiedsgerichte of thematische aanpak; de 6 premietypes: de erfgoedpremie, de onderzoekspremie, de meerjarenpremieovereenkomst, de premie voor buitensporige opgravingskosten, de premie voor archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem, en de premie voor archeologisch onderzoek van menselijke inhumatieresten.

De juridische impact concentreert zich vooral op de start en het voorziene einde van de pilootfase, met mogelijk een derde mijlpaal bij de start van de tweede legislatuur:

- Start legislatuur 1: ontwikkeling en goedkeuring experimentregelgeving;
- Start legislatuur 2: potentiële vertaling van leerlessen naar bestaande instrumenten buiten het programma;
- Einde legislatuur 2: verlenging experimentregelgeving voor 1 jaar EN/OF realisatie van een vernieuwd erfgoeddecreet.



# Onderzoeksrapport



## 2. Situering en opzet van het onderzoek

---

### 2.1 Onderzoeksvraag

Lokale besturen spelen een dubbele rol in de zorg voor onroerend erfgoed: enerzijds zijn ze zelf *eigenaar en beheerder* van een omvangrijk patrimonium aan erfgoed; anderzijds spelen ze ook een rol in de *beleidsmatige opvolging van het onroerend erfgoed op hun grondgebied* dat in eigendom is van andere actoren. Het huidige financieringskader speelt deels in op die dubbele rol, via enerzijds erfgoedpremies voor eigen patrimonium en anderzijds subsidies om complementaire beleidstaken uit te voeren op het grondgebied. De huidige instrumenten houden echter weinig rekening met een aantal recente beleidsevoluties.

Het is de ambitie van de Vlaamse overheid om vertrouwen te schenken aan het lokale niveau en tot een gelijkwaardige partnerrelatie te komen met de lokale besturen. Daartoe wordt gestreefd naar een actieve samenwerking, zoals uitgewerkt is in de Visienota Lokaal Onroerenderfgoedbeleid die begin 2023 werd goedgekeurd. In het kader van de vernieuwde samenwerking tussen Vlaanderen en de lokale besturen, zijn ook andere inhoudelijke en financiële relaties denkbaar dan hoe dit vandaag gebeurt. Het onderzoek ‘Ontwikkelen van een nieuwe rationale voor de ondersteuning en financiering van onroerenderfgoedzorg’ dat in 2023 door Idea Consult werd uitgevoerd in opdracht van het Agentschap Onroerend Erfgoed, bood een nieuw denkkader om tot een andere verhouding, ondersteuning en mogelijk ook financiering te komen. Het voorliggende onderzoek bouwt verder op die inzichten, alsook op het onderzoek “Erfgoed als Hefboom” dat in 2021 werd uitgevoerd door Atelier Romain in opdracht van het Agentschap Onroerend Erfgoed.

Bij aanvang vertrok het voorliggende onderzoek vanuit de vraag hoe de samenwerkings-dynamiek tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen een nieuwe dimensie kan krijgen, met een dubbele scope:

1. **De ondersteuning van het beheer van het eigen erfgoedportfolio van lokale besturen;**
2. **De ondersteuning van eigenaars en beheerders van erfgoed dat gelegen is op hun grondgebied.**

Het onderzoek moest inzicht verschaffen in **mogelijke modellen, en stappen die moeten worden gezet** in functie van de implementatie ervan, waarbij rekening gehouden diende te worden dat voorstellen zowel voor de lokale besturen als voor de Vlaamse overheid **juridisch, inhoudelijk en financieel haalbaar** zijn.

**In de loop van het traject evolueerde deze ambitie naar de formulering van een innovatief en ambitieus impulsprogramma**, dat zowel rekening houdt met de bovenstaande uitgangsvragen als met de vraag naar verduidelijking van de juridische, inhoudelijke en financiële impact op hoofdlijnen.



## 2.2 Aanpak van het onderzoek

### 2.2.1 Toelichting van de aanpak

De onderzoeksvraag is complex om verschillende redenen. Enerzijds zijn ‘de lokale besturen’ een zeer diverse groep, met uiteenlopende organisatorische en financiële contexten. Maar er is ook een grote diversiteit in het erfgoed. Ten derde hangen er potentieel heel verschillende juridische implicaties en mogelijke relaties met betrokken partijen vast aan de vraag of we het over erfgoed in publiek of privaat eigendom en/of beheer hebben, met bovendien een aantal tussenvormen (erfpacht, opstal, ...).

Omwille van deze complexiteiten, werd de opdracht opgevat als een **verkenning op hoofdlijnen van deze complexiteiten, om deze vervolgens te vertalen in een of meer mogelijke scenario's**.

Daarbij zouden we, eveneens in vogelvlucht, inzicht bieden over de haalbaarheid, de randvoorwaarden, de aandachtspunten en voor- en nadelen. De idee was dat, indien de opdrachtgever een scenario daadwerkelijk verder wil verkennen, het voorkeursscenario in een vervolgonderzoek verder kan uitgewerkt worden met een gedetailleerde organisatorische, juridische en financiële impactanalyse.

In de loop van het proces werden verschillende invalshoeken en benaderingen co-creatief verkend. Uiteindelijk resulteerde dit denkwerk in één voorstel van impulsprogramma, dat maximaal rekening houdt met de gedetecteerde noden, verwachtingen en kansen van de diverse betrokkenen.

Het onderzoek werd opgevat als een proces van co-creatieve visievorming:

- **Co-creatie met het Agentschap Onroerend Erfgoed:** de opdrachtgever is niet enkel een “ontvanger van een onderzoek” maar een actieve partner die ook in het proces meedenkt en in dialoog gaat met de lokale besturen en het onderzoeksteam;
- **Co-creatie met de lokale besturen:** de Vlaamse overheid schuift de ambitie naar voor om tot een gelijkwaardige relatie te komen met de lokale besturen, wat zich ook zal vertalen in het toekomstige onroerenderfgoedbeleid. Het is dan ook een evidentie dat vertegenwoordigers van de lokale besturen mee aan tafel schoven in het proces;
- **Co-creatie met verschillende experts:** voor de verfijning en aanscherping van het programmadesign, liet het kernteam zich uitdagen een hele reeks experts, die hun licht lieten schijnen over het programmaconcept. Door verschillende expertises te bevragen, kregen we een rijk geschakeerde input die van essentieel belang was voor de uiteindelijke vorm van het programmavoorstel.

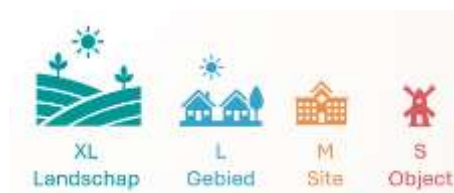
### 2.2.2 Procesverloop

Het onderzoek liep in de periode januari tot en met september 2024 en verliep in vier fases:

- **Fase 1: opstart** (januari):
  - **Stappen:** startvergadering; oriënterende desk research op basis van beleidsdocumenten, juridische kaders, onderzoeksrapporten over samenwerking met lokale besturen (zie bronnenlijst);



- **Resultaat:** met de stuurgroep bespraken we de **scope van de opdracht**, en werd duidelijk dat de voorkeur ging naar een projectmatige aanpak om nieuwe samenwerkingsrelaties te verkennen. Tegelijk gaf het onderzoeksteam mee dat ook zouden de onderliggende structuren en processen zouden meegenomen worden in de analyse, dit in functie van de gewenste structurele wijziging van een top-down organisatiestructuur voor erfgoedzorg naar een netwerkmodel;
- **Fase 2: vooronderzoek** (februari-april):
  - **Stappen:** analyse van brondocumenten en erfgoeddata (zie bronnenlijst & bijlage); groepsinterview met het Agentschap Onroerend Erfgoed; verkennende interviews met de 3 cases Mechelen (centrumstad, geen erkende Onroerenderfgoedgemeente), Oudenaarde (middelgrote stad met veel erfgoed, lid van IOED) en Bree (kleine gemeente, lid van een IOED); aangevuld met gesprekken met Gent en Leuven (beide erkende Onroerenderfgoedgemeente) en Zonnebeke (kleine gemeente met veel erfgoed en lid van IOED); tal van informele gesprekken tijdens de Onroerenderfgoedsummit (22 en 23-04-2024, Bijloke Gent).
  - **Resultaat:** de focus in deze fase lag op het **in beeld brengen van het totaalplaatje:** over hoeveel en welk erfgoed hebben we het, over hoeveel en welke lokale besturen? Wat is de relatie tussen beide? Hoe vergelijkbaar of verschillend is de situatie in grotere of kleinere steden, al dan erkend als OEG of lid van een IOED? Hoe 'ervaren' zijn lokale besturen op vlak van erfgoedprojecten, en wat kan dat betekenen voor een toekomstig samenwerkingsmodel? Hoe wordt de bestaande ondersteuning gepercipieerd, wat kan beter?
- **Fase 3: co-creatieve fase** (mei-juni):
  - **Stappen:** 3 co-creatieve sessies in dialoog tussen een vaste groep deelnemers, bestaande uit lokale besturen (Mechelen, Oudenaarde en Bree, aangevuld met Zonnebeke, Gent en Leuven) en medewerkers van het Agentschap Onroerend Erfgoed (zie hoofdstuk 2.2.3 en bijlage 6.2).
  - **Resultaat:** in deze workshops werden verschillende invalshoeken en benaderingen verkend die meer **inzicht verschaffen in de noden, wensen en ambities** van de stakeholders naar een nieuw samenwerkingsmodel toe:
    - We bespraken de nood aan **geïntegreerde erfgoedzorg**, de manier waarop de omgevingscontext en sociaal-maatschappelijke context kunnen meegenomen worden, en wat daarvan de meerwaarde is voor erfgoedprojecten, zowel bekeken vanuit de blik van de lokale besturen als de medewerkers van het Agentschap Onroerend Erfgoed;
    - We keken meer naar **diverse schaalgroottes** of 'korrels' als interventieniveau (object, site, gebied, landschap), welke potentiële partners bij die diverse niveaus betrokken zijn, en op welke manier de ambities en werkwijze verschillen per korrel;
    - We bespraken een **eerste opzet van programma**, met oog voor het doel en de ambitie, een verkenning van diverse mogelijke programmalijnen, de relatie tot bestaande ondersteuning- en financieringsinstrumenten, en een mogelijke fasering.

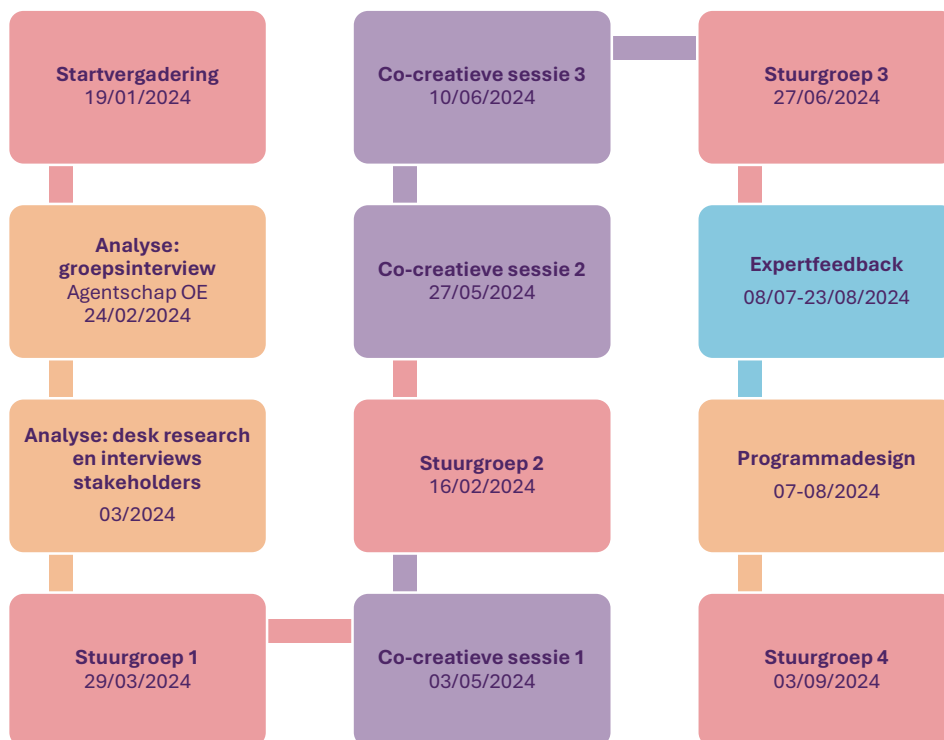


Figuur 6. Erfgoedzorg in verschillende 'korrelgroottes' (IDEA Consult)



- **Fase 4: programmadesign en eindrapportering** (september):
  - **Stappen:** op basis van de inzichten uit het vooronderzoek en het stakeholdertraject werd een meer gedetailleerd ontwerp van programma-opzet uitgewerkt, dat vervolgens werd voorgelegd aan diverse experts.
  - **Resultaat:** op basis van hun feedback en in dialoog met de stuurgroep, werd het opzet verder verfijnd en uitgewerkt tot een voorstel van impulsprogramma, en werd dit verwerkt in het eindrapport.

Graag danken we de ruim 50 gesprekspartners die rechtstreeks en onrechtstreeks bijdroegen aan dit onderzoek, zowel via overleg als via informele gesprekken.



### 2.2.3 Gesprekspartners

Graag danken we de ruim 50 gesprekspartners die rechtstreeks en onrechtstreeks bijdroegen aan dit onderzoek, zowel via overleg als via informele gesprekken:

- **Stuurgroep:** An Verhelst, directeur beleid en onderzoek; Serge Defresne, beleidsmedewerker; Jens Wynants, beleidsmedewerker; Lieselot Decalf, stafmedewerker cultuur en erfgoed VVSG;
- **Agentschap Onroerend Erfgoed**
  - Participatie onderzoekstraject: Trees Rezenne, Karel Robijns, Anse Kinnaer, Elise Hooft, Ine Léonard, Piet Geleyns, Halewijn Missiaen, Rudy Degraef, Nele Goeminne, Raf Ribbens;



- Informele gesprekken via de Onroerenderfgoedsummit (22-23/04-2024): Inge Appermont, Leen Meganck, Maarten Van Dijck, ...;
- Toetsing van het eerste opzet van programmaconcept bij Peter De Wilde, Administrateur-Generaal Onroerend Erfgoed;
- **Lokale besturen**
  - Participatie onderzoekstraject: Marc Debatty (Mechelen), Kirsten Van Cauwenberghe, Maarten Coopmans en Stijn Lybeert (Oudenaarde), Tom Brusten (Bree), Joachim Jonckheere (Zonnebeke), Mira Van Olmen (Gent), Jo Buijs (Leuven)
  - Informele contacten via o.a. Onroerenderfgoedsummit (22-23/04-2024): Jan Decorte (IOED CO7), Sebastiaan Goovaerts (IOED Brabantse Kouters), Joachim Piens en Tim Vanderbeken (IOED WinAr), Caroline Daemen (IOED Erfgoed Noorderkempen), Linsy Raaffels (IOED IGEMO), Lieselot Decalf (VVSG), Karel Dendooven (erfgoed Stad Brugge), ...;
- **Experts**
  - Experts erfgoed: Arnout De Waele en Janne Vaes (ruimtelijk onderzoeksbureau Atelier Romain); Laura Joosten (erfgoedarchitect); Michiel Van Balen (projectontwikkelaar Miss Miyagi / Te Herbestemmen / Stadsmakersfonds); Michelle Accardo, Leen Gysen, Sarah De Boeck (erfgoed en omgeving, IDEA Consult);
  - Experts lokale besturen: Ivan Cuyt, Werner Van Hoof en Nele Perdaens (experts lokale besturen, erfgoed, vastgoed, stedenbouw bij Mondea); Bart Van Herck, David Nassen (lokale besturen, IDEA Consult);
  - Experts overheidsbeleid: Gert Desmedt (VLAIO – Brownfieldconvenanten); Isabelle De Voldere (overheidsbeleid, financiële expertise bij IDEA Consult);
  - Informele contacten via o.a. Onroerenderfgoedsummit (22-23/04-2024): prof. Em. Koen Van Balen (onroerend erfgoed, KU Leuven), prof. Wim De Clercq (archeologie, UGent), Eva Wuyts (Histories), Hanne Van gils (Endeavour), ...
  - Onderzoeksteam: Cathy Cardon (projectleider), Jan Zaman, Bram Van Haelter, Tille Peters (IDEA Consult), Willem Mariën, Steven Michiels, Claudia Le Jeune, Laurent Vanbinst (GD&A Advocaten).



## 3. Inzichten uit het vooronderzoek

---

Uit de desk research en de data-analyse kwamen diverse inzichten naar voor, die we hieronder samengevat hebben in twee invalshoeken:

1. Een complex ecosysteem;
2. Een rijk en divers patrimonium;

### 3.1 Een complex ecosysteem

Onroerenderfgoedzorg is een gedeelde verantwoordelijkheid van uiteenlopende actoren. Om efficiënte en **complementaire zorg voor onroerend erfgoed** te garanderen, is een duidelijke afbakening van rollen tussen de verschillende actoren in het complexe ecosysteem van onroerenderfgoedzorg noodzakelijk. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met de uiteenlopende noden van deze actoren.

De kern van het erfgoed-ecosysteem wordt gevormd door 4 clusters van actoren:

5. **De Vlaamse overheid**, met de Minister voor Onroerend Erfgoed en het Agentschap Onroerend Erfgoed als kernspelers;
6. **De lokale besturen** en hun diverse organisatievormen, die enerzijds optreden als eigenaar, beheerder en/of gebruiker, en anderzijds ook een rol spelen op vlak van onroerend erfgoed van private eigenaars op hun grondgebied;
7. **De private eigenaars, beheerders en gebruikers**, waarbij we een onderscheid maken tussen ondernemingen, non-profitorganisaties en particulieren;
8. **De erfgoedondernemers**, voor wie erfgoed hun job is. Daarbij denken we onder meer aan architecten, aannemers, vakmensen en ambachtsslieden, ...



**Rond dit kernnetwerk zitten echter nog heel wat andere spelers**, die ook invloed uitoefenen op het geheel. Hierna lichten we elk cluster en hun respectievelijke rollen en noden meer in detail toe.





### 3.1.1 Het Agentschap Onroerend Erfgoed

Het **Agentschap Onroerend Erfgoed** neemt volgende rollen op in de zorg voor onroerend erfgoed:

- **Erfgoedportfolio:** beslissing tot bescherming en opheffing van bescherming;
- **Erfgoedbeheer:** toelatingen voor werken aan beschermd erfgoed, gebaseerd op uitgebreide erfgoedexpertise;
- **Adviesverlening:** in het kader van ingrepen aan beschermd erfgoed (momenteel enkel op vraag);
- **Cofinanciering:** voor visievorming (bv. beheersplannen, onroerenderfgoedrichtplannen, onderzoekspremie), en voor werken (bv. erfgoedpremie, thematische oproep, archeologiepremie, ...)

In het licht van de nieuwe visie op onroerenderfgoedzorg, wil het Agentschap haar rollen ontwikkelen om te kunnen evolueren van een top-downmodel naar een netwerkmodel:

- **Het Agentschap als baken:** expertise blijven opbouwen in onderzoek naar en ontwikkeling van onroerend erfgoed;
- **Het Agentschap als coach:** expertise ter beschikking stellen via adviesverlening en ondersteuning, en deze verknopen met expertise van andere actoren;
- **Het Agentschap als co-creatieve partner:** mee aan tafel zitten als expert, om samen met andere experts en stakeholders te komen tot gedragen en gedeelde oplossingen voor ontwikkeling, beheer en financiering van onroerend erfgoed.

### 3.1.2 Lokale besturen

#### Rollen van lokale besturen

**Lokale besturen** nemen eveneens verschillende rollen op in de zorg voor onroerend erfgoed:

- **Erfgoedportfolio:** inventarisatie en vaststelling van onroerend erfgoed (vaststelling: enkel OEG en IOED, zie verder);
- **Erfgoedbeheer:** verlenen van omgevingsvergunningen en toelatingen aan eigenaars en beheerders (toelatingen: enkel OEG en IOED, zie verder);
- **Adviesverlening:** in sommige steden en gemeenten kunnen eigenaars en beheerders ook terecht bij hun lokaal bestuur voor eerstelijnsadvies, maar dat is zeker niet overal het geval;
- **Cofinanciering:** lokale besturen (en hun OCMW's) cofinancieren voornamelijk in hun rol als eigenaar en beheerder van onroerend erfgoed. Erfgoedsites zijn niet altijd aantrekkelijk voor de markt omwille van de hoge en onzekere investeringskosten, onzekere vergunningen, onzekere financiële steun voor werken, en een onzeker kostenplaatje op lange termijn<sup>7</sup>. Lokale besturen nemen dan vaak de taak op zich om voor dit erfgoed te zorgen; veel besturen hebben dan ook een uitgebreid erfgoedpatrimonium in portefeuille. Voor werken kunnen ze rekenen op een verhoogde premie van 60% van de subsidieerbare werken. Omdat ze veelal niet-Btw-plichtig zijn, betalen ze ook de Btw op de werken. Daarbij staan ze ook in voor de exploitatie en het onderhoud na het uitvoeren van de werken. Dit alles betekent dat lokale besturen een groot aandeel hebben in de financiering van onroerend erfgoed. In

---

<sup>7</sup> Onderzoek "Een nieuwe rationale voor de ondersteuning en financiering van onroerenderfgoedzorg" dat IDEA Consult in 2021 uitvoerde voor het Agentschap Onroerend Erfgoed: <https://oar.onroerenderfgoed.be/item/6795>.



sommige steden treden ze daarenboven ook op als verstrekker van aanvullende subsidies, voor bv. gevelrenovatie (beschermde en/of deel van een stads- en dorpsgezicht).

### Bijkomende rollen voor erkende onroerendergoedgemeenten (OEG)

Lokale besturen kunnen een erkenning aanvragen als **onroerendergoedgemeente**<sup>8</sup> (OEG). OEG's engageren zich via een beheersovereenkomst om een lokaal onroerendergoedbeleid te ontwikkelen, complementair aan dat van de Vlaamse overheid. De ambitie is dat OEG's autonoom hun erfgoedbeleid kunnen vormgeven en uitvoeren. Daartoe wordt van een OEG verwacht om ook een aantal taken en bevoegdheden over van het Agentschap Onroerend Erfgoed, onder meer op vlak van inventarisatie en vaststelling, toelatingen voor niet-vergunningplichtige werken aan beschermd erfgoed, zachte handhaving en archeologische toevalsvondsten.

**In 2023 waren er 24 erkende onroerendergoedgemeenten:** Baarle-Hertog, Beernem, Beerse, Bekkevoort, Bilzen, Brugge, Gent, Haacht, Holsbeek, Kasterlee, Keerbergen, Koksijde, Kontich, Leuven, Oud-Turnhout, Riemst, Rijkevorsel, Roeselare, Rotselaar, Tremelo, Turnhout, Voeren, Vosselaar en Zonnebeke.



Figuur 7. Overzicht van de erkende Onroerendergoedgemeenten (situatie 2023)

Voor het opnemen van erfgoedgerelateerde taken en bevoegdheden, ontvangen de OEG's op heden een subsidie van het Agentschap Onroerend Erfgoed:

- Kunststeden: € 90 000;
- Centrumsteden en gemeenten met minstens twee werelderfgoederen: € 50 000;
- Alle andere gemeenten: € 10 000.

Opvallend is dat de meeste centrumsteden momenteel deze erkenning (nog) niet aangevraagd hebben, ook niet zij die veel erfgoed op hun grondgebied hebben: met name Antwerpen, Mechelen, Oostende, Kortrijk, Sint-Niklaas, Hasselt en Genk. Uit het vooronderzoek en de stakeholdergesprekken is gebleken dat dit te maken heeft met de huidige combinatie van (de autonomie van) het bevoegdheden- en takenpakket, ten opzichte van de hoogte van de financiering.

<sup>8</sup> <https://www.onroerendergoed.be/overzicht-van-de-erkende-onroerendergoedgemeenten>

## Delegatie van rollen aan een intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst (IOED)

Lokale besturen kunnen zich samen organiseren en een erkenning aanvragen als intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst (IOED). Een IOED zorgt voor een bundeling van expertise rond zowel bouwkundig, landschappelijk als archeologisch erfgoed en ondersteunt de aangesloten gemeenten bij een veelheid van erfgoedgerelateerde taken, onder meer:

- Acties rond inventarisatie opzetten of ondersteunen;
- Lokale infovragen en preadviezen behandelen;
- Adviezen geven waarin onroerend erfgoed mee wordt afgewogen;
- Beheersplannen opstellen, begeleiden en opvolgen;
- Gemeenten ondersteunen bij het uitwerken van beheersdossiers en opvolging van werken;
- Gemeenten ondersteunen bij de uitbouw van een erfgoedbeleid, bijvoorbeeld rond gemeentelijke premies of het uitwerken van RUP's ter vrijwaring van het erfgoed.

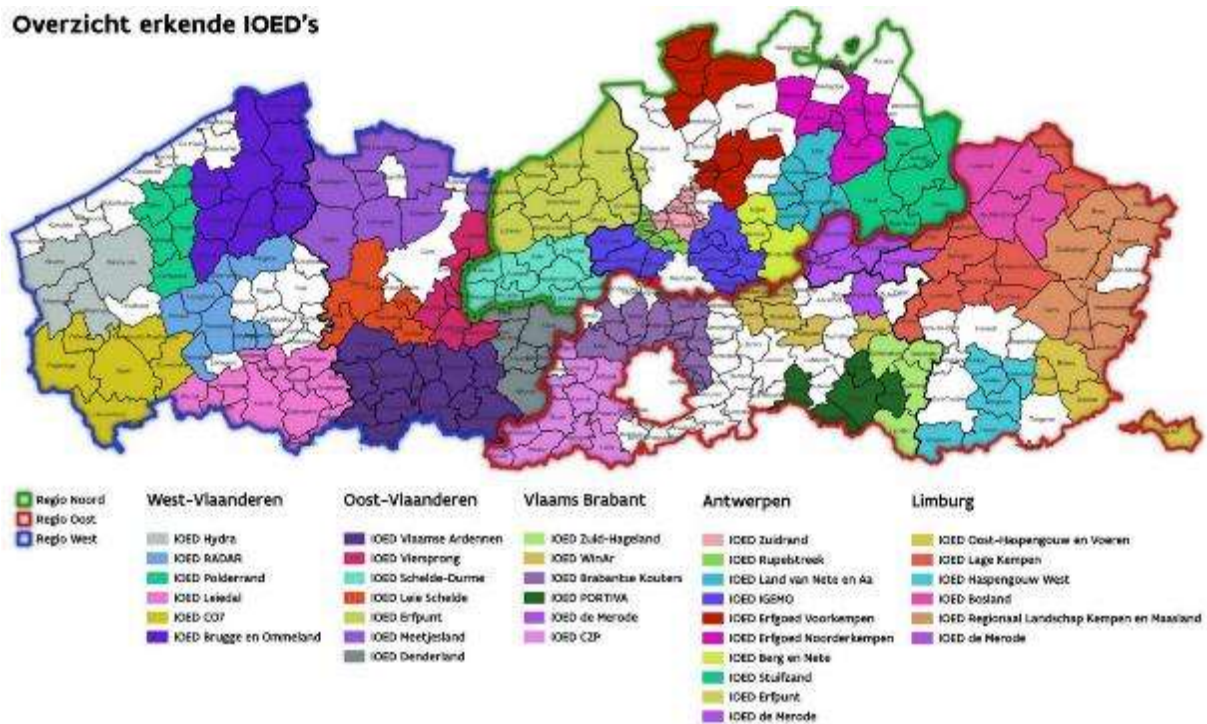
De oprichting van een Intergemeentelijke Onroerenderfgoeddienst gebeurt volgens het decreet op de intergemeentelijke samenwerking, dat ondertussen werd geïntegreerd in het decreet Lokaal Bestuur.<sup>9</sup> (zie ook bijlage 6.5). IOED's maken vaak deel uit van ruimere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden: dienstverlenende of opdrachthoudende verenigingen zoals (streekontwikkelings-)intercommunales, maar ook projectverenigingen of interlokale verenigingen. Inhoudelijk is er vaak bovenlokale samenwerking met onder meer regionale landschappen, intergemeentelijke culturele samenwerkingsverbanden en (cultureel-)erfgoedcellen, en in de context van toeristische regio's en de recent erkende Nationale Parken en Landschapsparken.

---

<sup>9</sup> <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/intergemeentelijke-samenwerking>



## Overzicht erkende IOED's



Figuur 8. Overzicht erkende intergemeentelijke onroerendergoeddiensten (situatie 2023)

In 2023 waren er **32 erkende IOED's**, in volgorde van erkenning<sup>10</sup>:

- Leiedal:** Anzegem, Avelgem, Deerlijk, Harelbeke, Kortrijk, Kuurne, Lendeledde, Menen, Spiere-Helkijn, Waregem, Wervik, Wevelgem, Zwevegem
- Oost-Haspengouw & Voeren:** Bilzen, Hoeselt, Riemst, Voeren
- Erfgoed Noorderkempen:** Baarle-Hertog, Beerse, Kasterlee, Oud-Turnhout, Rijkevorsel, Turnhout, Vosselaar
- RADAR:** Hooglede, Ingelmunster, Izegem, Lichtervelde, Moorslede, Roeselare, Staden, Wingene
- PORTIVA:** Bierbeek, Linter, Glabbeek, Hoegaarden, Tienen
- WinAr:** Bekkevoort, Haacht, Holsbeek, Keerbergen, Rotselaar, Tremelo
- Polderrand:** Gistel, Ichtegem, Koekelare, Kortemark, Oudenburg
- Erfgoed Voorkepen:** Essen, Kalmthout, Kapellen, Ranst, Schilde, Wijnegem, Wommelgem, Wuustwezel, Zoersel
- Cultuurregio Pajottenland & Zennevallei:** Affligem, Bever, Dilbeek, Galmaarden, Gooik, Halle, Herne, Lennik, Pepingen, Roosdaal, Sint-Pieters-Leeuw, Ternat
- Erfpunt:** Beveren, Kruibeke, Lokeren, Moerbeke, Stekene, Sint-Niklaas, Sint-Gillis-Waas, Temse, Waasmunster, Zwijndrecht
- Haspengouw West:** Alken, Borgloon, Gingelom, Heers, Kortesseem, Wellen
- CO7:** Heuvelland, Ieper, Langemark-Poelkapelle, Mesen, Poperinge, Vleteren, Zonnebeke
- De Merode:** Herselt, Hulshout, Laakdal, Scherpenheuvel-Zichem, Tessenderlo, Westerlo
- Het intergemeentelijk samenwerkingsverband Kempen en Maasland:** As, Bree, Genk, Kinrooi, Lanaken, Maaseik, Maasmechelen, Oudsbergen, Zutendaal
- Brugge en Ommeland:** Beernem, Brugge, Damme, Jabbeke, Knokke-Heist, Oostkamp, Torhout, Zedelgem
- IGEMO:** Bonheiden, Bornem, Duffel, Lier, Putte, Puurs-Sint-Amands, Sint-Katelijne-Waver, Willebroek

<sup>10</sup> <https://www.onroerendergoed.be/overzicht-van-de-erkende-ioeds>



17. **Schelde-Durme**: Berlare, Buggenhout, Dendermonde, Hamme, Laarne, Lebbeke, Wetteren, Wichelen, Zele
18. **Het intergemeentelijk samenwerkingsverband Meetjesland**: Aalter, Assenede, Eeklo, Evergem, Lievegem, Maldegem, Sint-Laureins, Wachtebeke
19. **Zuid-Hageland**: Geetbets, Kortenaeken, Landen, Zoutleeuw
20. **Stuifzand**: Balen, Dessel, Geel, Meerhout, Mol, Retie
21. **Land van Nete en Aa**: Grobbendonk, Herentals, Herenthout, Lille, Olen en Vorselaar
22. **Het intergemeentelijk samenwerkingsverband Lage Kempen**: Beringen, Bocholt, Halen, Ham, Hamont-Achel, Heusden-Zolder, Houthalen-Helchteren, Leopoldsburg, Lummen, Zonhoven
23. **Berg en Nete**: Berlaar, Heist-op-den-Berg, Nijlen
24. **Viersprong**: Destelbergen, Lochristi, Melle, Merelbeke, Oosterzele, Sint-Lievens-Houtem
25. **Zuidrand**: Aartselaar, Borsbeek, Edegem, Hove, Kontich, Lint, Mortsel
26. **Bosland**: Hechtel-Eksel, Lommel, Pelt, Peer
27. **Denderland**: Aalst, Denderleeuw, Erpe-Mere, Haaltert, Lede, Ninove
28. **Leie Schelde**: Deinze, De Pinte, Gavere, Nazareth, Zulte
29. **Rupelstreek**: Boom, Hemiksem, Niel, Rumst, Schelle
30. **Vlaamse Ardennen**: Brakel, Geraardsbergen, Herzele, Horebeke, Kluisbergen, Kruisem, Lierde, Maarkedal, Oudenaarde, Ronse, Wortegem-Petegem, Zottegem, Zwalm
31. **Hydra**: Alveringem, Diksmuide, Lo-Reninge, Veurne
32. **Erfgoed Brabantse Kouters**: Asse, Grimbergen, Kraainem, Machelen, Meise, Merchtem, Steenokkerzeel, Vilvoorde, Wemmel, Wezembeek-Oppem, Zaventem, Zemst

Bij een vergelijking van de OEG's en IOED's valt het volgende op:

- **De werking van IOED's en OEG's is momenteel niet gebiedsdekkend.** Uit de desk research bleek dat 30% van de Vlaamse gemeenten geen van beide erkenningen bezit, ondanks het feit dat ze soms veel onroerend erfgoed op hun grondgebied hebben. Dit betekent dat de **ontwikkeling van een lokaal verankerd, genetwerkt Vlaams erfgoedbeleid momenteel nog niet mogelijk is**;
- **Behalve Brugge zijn de grotere centrumsteden met veel erfgoed niet aangesloten bij een IOED.** Uit de stakeholdergesprekken bleek dat zij momenteel weinig meerwaarde zien in een regionale samenwerking, omdat ze vaak zelf al goed georganiseerd zijn op erfgoedvlak en ze inschatten dat de uitdagingen voor kleinere besturen heel anders zijn. Bovendien is er volgens de gesprekspartners momenteel sprake van een te groot onevenwicht tussen de taakstelling en de financiering;
- **Twee regio's hebben gekozen voor het 'dubbelstatuut'**, waarbij alle aangesloten gemeenten van de IOED ook erkend zijn als OEG: het betreft IOED Win'ar (Vlaams-Brabant) en IOED Voorkempen (provincie Antwerpen). Uit de stakeholdergesprekken is gebleken dat de ambitie hierbij is om in de samenwerking tussen deze veelal kleinere steden en gemeenten, alle krachten en budgetten zo goed mogelijk te bundelen. Een bijkomend argument is dat de IOED zo mee een rol kan opnemen op vlak van vaststelling voor alle aangesloten gemeenten.

**Uit de stakeholdergesprekken is gebleken dat IOED's een essentiële ondersteuning bieden voor kleinere gemeenten die actief willen zijn op vlak van onroerend erfgoed**, en dit zowel omwille van de mogelijkheid om lokale erfgoedexpertise op te bouwen, alsook omwille van de personeelscapaciteit om hier daadwerkelijk aan te werken. In veel kleine gemeenten is onroerend erfgoed immers geen specifiek domein of thema, en wordt dit vooral ingevuld via de dienst omgeving. Deze diensten kijken evenwel voornamelijk naar het vergunningsaspect en minder naar



erfgoedwaarden *an sich*. Toch is een groot aantal gemeenten momenteel blijkbaar (nog) niet overtuigd om de stap naar een IOED-erkenning te zetten. Omdat er geen onderzoeksmateriaal voorhanden is over niet-deelname, kunnen we alleen gissen naar de oorzaken.

**De taakstelling en de financiering van de IOED's worden in de komende legislatuur aangepast,** wat mogelijk kan leiden tot de erkenning van bijkomende IOED's of extra gemeenten die toetreden tot een bestaande IOED. Tot en met 2026<sup>11</sup> bedraagt de jaarlijkse subsidie minstens € 79 480, vermeerderd met een variabel bedrag, afhankelijk van de schaalgrootte en de werklust van het samenwerkingsverband. Dit supplement bedraagt:

- 0,01 euro vermenigvuldigd met de ingeschreven inwoners op 1 januari 2020 in het bevolkingsregister van de gemeenten, die horen bij de erkende IOED;
- 12 euro vermenigvuldigd met de oppervlakte van het werkingsgebied van de erkende IOED;
- 30 euro vermenigvuldigd met het aantal km<sup>2</sup> van het grondgebied van de erkende onroerenderfgoedgemeenten;
- 500 euro vermenigvuldigd met het aantal km<sup>2</sup> grondoppervlakte van de beschermde goederen die in het grondgebied van de erkende onroerenderfgoedgemeenten liggen;
- 5 euro vermenigvuldigd met het aantal items dat opgenomen is in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed of houtige beplantingen met erfgoedwaarde en dat in het grondgebied van de erkende onroerenderfgoedgemeenten ligt.

#### **Vanaf 2026 geldt een ander kader voor erkende IOED's<sup>12</sup>:**

De nieuwe ontvankelijkheids- en erkenningsvoorwaarden gelden zowel voor IOED's die een nieuwe erkenning aanvragen, als voor bestaande IOED's.

- De **ontvankelijkheidsvoorwaarden** zijn:
  - Opgericht zijn conform het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
  - Voldoen aan de toepasselijke regelgeving en afbakeningen van de referentieregio's;
  - Voldoen aan één van de volgende voorwaarden:
    - Minstens 100.000 inwoners tellen die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister van de gemeenten die deel uitmaken van het werkingsgebied van de intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst;
    - Een werkingsgebied van minstens 250 km<sup>2</sup> omvatten. Als de oppervlakte van de bijbehorende referentieregio minder dan 500 km<sup>2</sup> bedraagt, volstaat het dat het werkingsgebied van de intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst minstens 50% van de oppervlakte van de referentieregio omvat;
- De **erkenningsvoorwaarden** zijn:
  - Beschikken over een gezamenlijke omgevingsanalyse. Deze biedt de basis om de gezamenlijke beleidsvisie en acties te ontwikkelen;
  - Beschikken over een gezamenlijke onderbouwde beleidsvisie die:
    - Complementair is aan het Vlaamse onroerenderfgoedbeleid;
    - Het behoud, het gebruik en de herbestemming van het onroerend erfgoed dat op het grondgebied ligt van de aangesloten gemeenten beoogt;
    - Integraal is;

<sup>11</sup> <https://www.onroerenderfgoed.be/een-subsidie-aanvragen-ioed>

<sup>12</sup> <https://www.onroerenderfgoed.be/wat-wijzig-er-vanaf-2026-voor-de-ioeds>



- Geïntegreerd is;
  - Rekening houdt met de noden van de gemeenschap;
- Draagvlak creëren voor de gezamenlijke beleidsvisie voor onroerend erfgoed;
- Over de nodige expertise beschikken voor een kwalitatieve opmaak en uitvoer van zijn beleidsvisie voor onroerend erfgoed;
- Een consultatienetwerk uitbouwen met relevante diensten en organisaties die betrokken zijn bij de zorg voor het onroerend erfgoed met het oog op expertiseverwerving.
- Ook de **financiering** verandert vanaf 2027, naar een model van ‘matchfunding’:
  - De structurele Vlaamse subsidie wordt opgetrokken naar € 120 000 per jaar;
  - De gemeenten die lid zijn, moeten samen gedurende de looptijd van de samenwerkingsovereenkomst minstens eenzelfde bedrag bijdragen aan de werking van de IOED. De gemeenten bepalen in volle onafhankelijkheid de verdeelsleutel;
  - De subsidie mag vanaf 2027 enkel nog gebruikt worden voor het werven van eigen personeel (dit impliceert een drietal voltijds equivalenten). De werkingskosten dienen bijgevolg gedekt te worden vanuit de bijdrage van de betrokken lokale besturen.

### Noden van lokale besturen

Uit de stakeholdergesprekken werd duidelijk dat de noden sterk kunnen verschillen tussen de grote steden, de middelgrote steden en de kleine gemeenten. Dit heeft veel te maken met de bestuurlijke draagkracht, en de mate waarin daardoor ruimte ontstaat om onroerend erfgoed als een specifiek of zelfs prioritair thema te benaderen, maar ook met de hoeveelheid en diversiteit aan erfgoed op het grondgebied. Desondanks bleek in de loop van de co-creatieve sessies dat het *soort* noden tot op zekere hoogte toch vergelijkbaar is:

- **Nood aan meer duidelijkheid over de Vlaamse beleidsvisie**
  - Vanuit welke visie op het totale erfgoedportfolio worden keuzes gemaakt? Daarbij pleiten de lokale besturen om zowel oog te hebben voor ‘landelijke’ overwegingen (vanuit een blik op het gehele patrimonium), als ruimte te laten voor lokale prioriteiten. Waar het Agentschap Onroerend Erfgoed over een sterk ontwikkelde erfgoedexpertise beschikt, kunnen de lokale besturen makkelijker terreinkennis opbouwen. Deze complementariteit wordt nu al toegepast in de vernieuwde taakverdeling ‘beschermen-vaststellen’ bij de IOED’s. Wat erfgoedbeheer betreft, is de complementariteit momenteel nog minder scherp;
  - Welke rollen nemen respectievelijk de Vlaamse overheid en de lokale besturen op? Een heldere blik op de rolverdeling is noodzakelijk om een complementaire werking tussen de verschillende beleidsniveaus te garanderen. Hierbij dient overigens ook rekening gehouden te worden met de nood aan ‘horizontale’ visievorming, zowel op Vlaams als lokaal niveau: dit betreft de afstemming tussen verschillende beleidsdomeinen die invloed uitoefenen op het onroerend erfgoed (bv. omgeving en gebiedsontwikkeling, economie, cultuur en vrije tijd, onderwijs, zorg, ...).
- **Nood aan meer inhoudelijke ondersteuning en kennisdeling**
  - Zoals te verwachten is, is de nood aan ondersteuning hoog voor ‘kleine’ lokale besturen waar erfgoed lokaal minder op de agenda staat, maar anderzijds blijkt dit ook hoog bij grote steden die veel erfgoed met uiteenlopende kenmerken op het grondgebied hebben. Zelfs voor een grote stad als Mechelen is het niet evident om



op lokaal niveau de noodzakelijke expertise te kunnen uitbouwen, laat staan die ter beschikking te kunnen stellen van private erfgoedprojecten. Maar dat geldt evengoed voor een kleine gemeente als Bree, die zonder steun van de IOED weinig of niet op erfgoed zou kunnen inzetten;

- Er is nood aan een beter samenspel met de erfgoedconsulenten: vaak bestrijken ze een groot werkingsgebied, waardoor er weinig tijd is om elke vraag grondig te bestuderen. Soms worden er adviezen gegeven die nadien worden tegengesproken. De lokale besturen pleiten ervoor dat erfgoedconsulenten meer zouden kunnen participeren aan lokale visievorming, om via praktijkervaring beter toepasbare adviezen te kunnen verstrekken;
  - Nood aan meer kennisdeling over onder meer goede praktijken, op vlak van behoud van erfgoedwaarden, maar ook herbestemming, duurzaamheid, co-beheer en cofinanciering, ...;
  - Meer aandacht vanuit het erfgoedbeleid op de relatie tussen erfgoed en actuele maatschappelijke uitdagingen, die men enkel transversaal kan benaderen;
  - Meer aandacht voor kennisopbouw over financiering van erfgoedprojecten op de lange termijn.
- **Nood aan administratieve vereenvoudiging**
    - Stroomlijnen en vereenvoudigen van administratieve processen en rapportage;
    - Centrale ontwikkeling van (administratie)tools, zodat niet steeds lokaal het warme water moet uitgevonden worden.
  - **Nood aan beter aangepaste financieringsinstrumenten**
    - Meer rekening houden met de financiële langetermijnplanning van lokale besturen die opgelegd wordt via de Beleids- en beheercyclus (BBC). Van de huidige financieringsinstrumenten is zowel het tijdstip als de hoogte van de financiering onzeker (wachtlijst, oproep), waardoor lokale besturen hun cofinanciering niet kunnen inplannen. Dit probleem geldt niet voor de standaardpremie, maar daarvan is dan weer het maximale bedrag te laag voor omvangrijke en/of complexe erfgoedprojecten (€ 500 000, in 2 schijven aan te vragen over een periode van maximaal 5 jaar). Door de procedurele beperkingen kan dit instrument ook niet worden ingezet voor structureel onderhoud, waar wel nood aan is;
    - Er is momenteel geen financiering voor visievorming gekoppeld aan uitvoering op gebiedsniveau: beheersplannen worden niet altijd opgemaakt omdat de lokale besturen noch de expertise, noch de budgetten hebben om dit op te pakken. Hierdoor lopen rechthebbenden Vlaamse premies mis, tenzij er als noodgreep een beheersplan wordt opgemaakt voor een individuele erfgoedsite, wat eigenlijk niet de bedoeling is. Herbestemmingsonderzoeken worden wel gefinancierd, maar er is geen rechtstreekse link met financiering voor uitvoering. Ook het pilootinstrument onroerenderfgoedrichtplan voorzag in de eerste cases wel middelen voor visievorming, maar zonder dat er uitvoeringsfinanciering aan gekoppeld werd;
    - Voor vastgesteld erfgoed zijn de financieringsmogelijkheden beperkt, waardoor lokale besturen particuliere erfgoedeigenaren massaal doorverwijzen naar de erfgoedlening. Dit instrument bleek in 2024 ineens enorm populair te zijn omwille van zijn lage rentevoet, wat leidde tot een stormloop en een snelle uitputting van de voorziene middelen. Er werd door de lokale besturen geopperd dat het aanbieden van een minimale financiële stimulans aan (particuliere) eigenaars van vastgesteld erfgoed zeer effectief kan zijn om hen te motiveren tot investeringen in hun eigendom, maar met ruim 75 000 vaststellingen betekent dit potentieel een zware





belasting op het budget voor onroerenderfgoedzorg. Ondertussen is door de nieuwe Vlaamse Regering beslist om de erfgoedlening stop te zetten voor nieuwe dossiers;

- Proactieve verwijzing naar en/of stapeling met alternatieve financieringsinstrumenten kan helpen om projecten gefinancierd te krijgen. Behalve Vlaamse erfgoedfinanciering zijn er ook andere mogelijkheden, zoals Europese premies, Vlaamse energiepremies, ... Deze zijn echter niet altijd gekend en/of sluiten niet goed aan bij de Vlaamse financiering. Meer aandacht voor 'stapelfinanciering' vanuit verschillende beleidsniveaus en -domeinen zou een belangrijke hulp kunnen zijn om de financiering van erfgoedprojecten rond te krijgen.

### 3.1.3 Private actoren

Het cluster **private actoren** omvat drie subgroepen: ondernemingen, non-profitorganisaties en particulieren. Deze drie groepen hebben verschillende doelen (wonen, ondernemen, vrijetijdsbeleving, zorg, ...), verschillende juridische statuten (natuurlijk persoon of rechtspersoon) en verschillende Btw-regimes (niet, gedeeltelijk of volledig Btw-plichtig) die van invloed zijn op hun ambities met het erfgoed, hun eigen financieringsmogelijkheden én op de financiële steun die wordt verstrekt vanuit het Agentschap Onroerend Erfgoed.

Veel erfgoed dat in eigendom en beheer is van lokale besturen, wordt ingevuld met sociaal-maatschappelijke functies zoals cultuur en vrije tijd, wonen, zorg, onderwijs, ... Deze opereren veelal als vzw en worden gefinancierd door subsidiënten, leden en/of gebruikers, in functie van een specifiek maatschappelijk doel. Dit impliceert dat hun financiering daar naartoe moet gaan, en vaak ook dat ze slechts beperkt eigen inkomsten genereren. Daardoor ervaren ze beperkingen om als eigenaar of gebruiker financieel bij te dragen in de zorg voor het onroerend erfgoed. Vaak nemen de lokale besturen die zorgrol over, waarbij het bestuur niet enkel instaat voor (de financiering van) de eigenaarsverplichtingen maar ook voor de huurders- of gebruikersverplichtingen.

Ondernemers zijn dan weer vooral gericht op hun 'business' en de vraag hoe ze die rendabel kunnen organiseren. Een erfgoedlocatie kan een keuze zijn die de versterkend is voor hun kernfocus, maar de voorwaarde zal altijd zijn dat de 'businesscase' klopt, en dat ondernemers op lange termijn kunnen inschatten waar ze financieel aan toe zijn.

Particulieren tot slot, vormen een zeer grote groep erfgoedeigenaren die er mee voor zorgen dat het grote beschermde woningpatrimonium wordt onderhouden en verzorgd.

### Rollen van private actoren

Private actoren nemen volgende rollen op in de zorg voor onroerend erfgoed:

- **Erfgoedbeheer:** ondernemingen, particulieren en non-profitorganisaties treden op als eigenaar en/of beheerder en/of gebruiker van onroerend erfgoed (incl. erfpacht, opstal, ...). Soms betreft het ook mengvormen, zoals publiek-private samenwerking (bv. via erfpacht);
- **Cofinanciering:** daar de premies voor ondernemingen en particulieren beperkt zijn tot 40% van het *subsidieerbare* bedrag<sup>13</sup>, exclusief Btw, en zonder rekening te houden met exploitatie- en onderhoudskosten, betalen private eigenaars het grootste deel van erfgoedprojecten. Diverse experts bevestigden dat de financiering via premies of thematische oproepen over het algemeen slechts zo'n 10% van de totale projectkost omvat.

---

<sup>13</sup> Dit betreft enkel goedgekeurde ingrepen die tot doel hebben de erfgoedwaarden te vrijwaren of herstellen.



## Noden van private actoren

In het voorliggende onderzoek werd geen stakeholderbevraging gedaan van private actoren, omdat de onderzoeksvraag de samenwerking tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen als onderwerp had. Uit eerder onderzoek door IDEA Consult<sup>14</sup> is evenwel gebleken dat de noden van private eigenaars, beheerders en gebruikers opvallend parallel lopen met de noden van lokale besturen:

- **Nood aan meer duidelijkheid over de Vlaamse beleidsvisie**
  - Meer duidelijkheid over wat het algemeen kader is van waaruit bepaalde beslissingen genomen worden;
  - Meer helderheid wat betreft rechten en plichten;
  - Betere afstemming van beleidskaders en regelgeving vanuit verschillende beleidsdomeinen en instanties (erfgoed vs. omgeving, erfgoedzorg vs. natuurzorg, erfgoed en duurzaamheid, veiligheidseisen, toegankelijkheidseisen, ...);
- **Nood aan meer inhoudelijke ondersteuning en kennisdeling**, In het bijzonder wat betreft de vraag ‘wat mag ik wel en niet doen’ en ‘waar vind ik daartoe geschikte hulp’?
- **Nood aan beter aangepaste financiering**: ook bij private actoren vormen de onduidelijkheid over de instrumenten en de erfgoedeisen, en de onzekerheid over de toekenning, het tijdstip en de hoogte van de financiering, een belemmering om over te gaan tot actie.

### 3.1.4 Overige actoren

**Overige actoren** die deel uitmaken van het complexe ecosysteem van onroerend erfgoedzorg zijn:

- **Overheidsinstanties**: zij zijn verantwoordelijk voor rakende beleidsvisies, regelgeving, ondersteuning en/of financiering. Soms zijn ze ook zelf eigenaar en/of beheerder en/of gebruiker van onroerend erfgoed (waarbij ze overigens geen aanspraak kunnen doen op cofinanciering vanuit Onroerend Erfgoed):
  - Vlaamse Departementen: Cultuur, Jeugd & Media; Werk & Sociale Economie; Onderwijs & Vorming; Wonen; Zorg;
  - Vlaamse overheidsagentschappen: Toerisme Vlaanderen, Agentschap Natuur en Bos, Agentschap voor infrastructuur in het onderwijs, Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, Vlaams Agentschap voor Innoveren en Ondernemen (VLAIO);
  - Vlaamse instellingen: Vlaams Bouwmeester, Participatiemaatschappij Vlaanderen, De Vlaamse Waterweg NV, VDAB, ...
  - Federale Overheidsdiensten: Justitie, Economie, Financiën, Veiligheid;
  - Europese instanties: diverse Europese steunprogramma's en fondsen (Leader, EFRO, Interreg, New European Bauhaus, Creative Europe, ...), Europa Nostra, ...;
  - Internationale actoren: UNESCO werelderfgoed; ...;
  - Provincies;

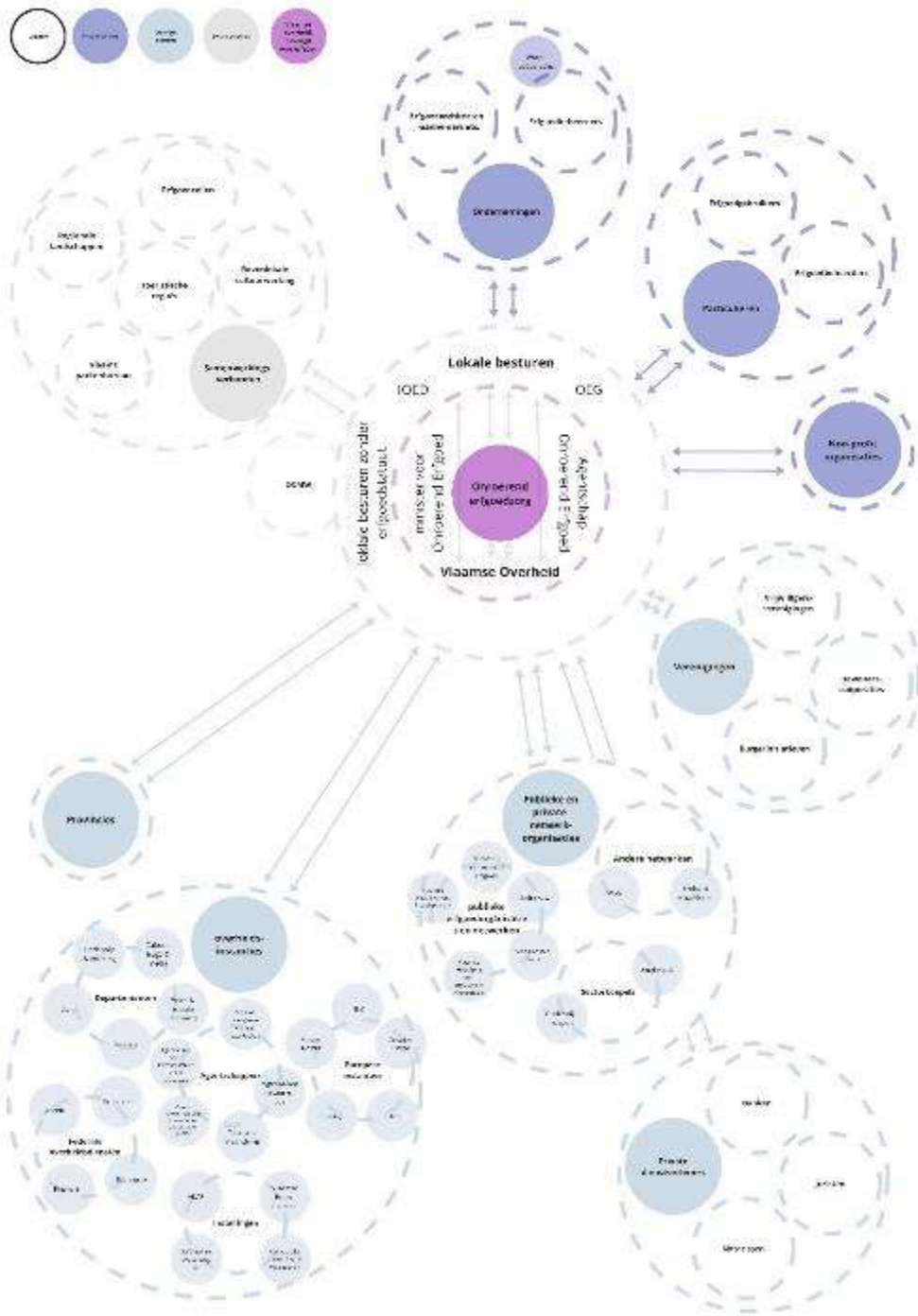
---

<sup>14</sup> Onderzoek “Een nieuwe rationale voor de ondersteuning en financiering van onroerenderfgoedzorg” dat IDEA Consult in 2021 uitvoerde voor het Agentschap Onroerend Erfgoed: <https://oar.onroenderfgoed.be/item/6795>.



- **Publieke en private netwerkorganisaties**, al dan niet gesubsidieerd. Zij zorgen voor kennisdeling en kennisontwikkeling binnen hun netwerk:
  - Publieke erfgoedorganisaties en netwerken: Netwerk onroerend erfgoed (NOE), Monumentenwacht, Herita vzw, Vlaamse Vereniging voor Industriële Archeologie, Vlaamse ondernemers in archeologie, ...;
  - Andere netwerken: Vlaamse vereniging voor steden en gemeenten (VVSG), Embuild Vlaanderen (bouwsector), ...;
  - Sectorkoepels: onderwijskoepels, zorgkoepels, ...
  - ...
- **Private dienstverleners**: notarissen, banken, juristen, ...
- **Non-profitorganisaties**: vrijwilligersverenigingen, burgerinitiatieven, ...





Figuur 9. Ecosysteem: samenwerkingsmodellen tussen lokale besturen en AOE, IDEA Consult, 2024



## 3.2 Een rijk en divers patrimonium

### 3.2.1 Omvang en karakteristieken van het erfgoedpatrimonium

De term ‘onroerend erfgoed’ dekt een enorme variatie af aan invalshoeken:

- **Diversiteit in ruimtelijk karakter:** erfgoed dat onder de grond zit, de grond zelf, en wat erop staat: archeologie, landschappelijk erfgoed en bouwkundig erfgoed<sup>15</sup>, en wat erin zit (mobiele elementen die ‘onroerend zijn door bestemming’ vanwege de sterke verweving met de plek);
- **Diversiteit in typologie:** een enorm rijke variatie aan woningen, kerken, landgoederen, fabrieken, grafmonumenten, molens, historische tuinen, landschapselementen, ...
- **Diversiteit in tijd:** erfgoed uit de prehistorie tot naoorlogs erfgoed;
- **Diversiteit in status:** beschermd, vastgesteld (geïdentificeerd als waardevol maar niet beschermd), geïnventariseerd (op de wetenschappelijke inventaris maar niet vastgesteld);
- **Diversiteit in eigendom:** in publiek bezit en beheer (diverse overheden), in privaat bezit en beheer (particulieren, ondernemers, non-profitorganisaties), alsook diverse mengvormen (publiek-privaat, overheids-vzw's, ...);
- ...

Uitgaande van het statuut, telt Vlaanderen eind 2023 **13.689 unieke beschermde erfgoedobjecten**, waarvan 83% bouwkundig erfgoed, 11% stads- en dorpsgezichten, 5% cultuurhistorische landschappen en 0.03% archeologisch erfgoed<sup>16</sup>, alsook **75.208 vastgestelde erfgoedobjecten**. Vastgesteld erfgoed is geïdentificeerd als waardevol en is als dusdanig opgenomen in de inventaris onroerend erfgoed, maar is niet beschermd.

### 3.2.2 Rechtsgevolgen en impact op erfgoedzorg en -financiering

De **rechtsgevolgen** van het statuut ‘beschermd’ of ‘vastgesteld’ zijn verschillend. Ten opzichte van ‘niet-erfgoed’ is er sprake van afwijkingen van diverse regels, die opgelegd worden aan eigenaars en/of beheerders van erfgoed.

**Voor beide** geldt een informatieplicht (bij verkoop, verhuur voor meer dan 9 jaar, erfpacht- of opstalconstructies, ...) en een zorg- en motiveringsplicht uit hoofde van de administratieve overheden.

**Voor vastgesteld erfgoed geldt daarenboven<sup>17</sup>:**

- Bouwkundig erfgoed
  - Verplichte omgevingsvergunning voor *sloop en constructie*;
  - Verplichte omgevingsvergunning voor *buitenisolatiewerken aan gevel of dak*;
  - Vrijstellingen in het kader van de *renovatieverplichting*;

<sup>15</sup> Hierbij maken we abstractie van de kleine categorie varend erfgoed, dat slechts 41 objecten omvat in de inventaris.

<sup>16</sup> Bron: Monitor onroerend erfgoed, status december 2023, via Agentschap Onroerend Erfgoed

<sup>17</sup> <https://www.onroerenderfgoed.be/juridische-gevolgen-van-een-vaststelling>



- Afwijkingen in het kader van de *energienormering*;
- Eenvoudigere herbestemming van *zonevreemde gebouwen*;
- Afwijkingen op de maximumkostprijs voor renovatie van *sociale woningen*;
- Diverse *toelatingsplichten*, die opgelegd kunnen worden door erkende Onroerenderfgoedgemeenten;
- Landschappelijk erfgoed
  - Verplichte vergunning voor *kapwerken*;
  - Erkende Onroerenderfgoedgemeenten kunnen een *toelatingsplicht* opleggen voor het fundamenteel en structureel wijzigen van de aanleg van tuinen, parken en begraafplaatsen met erfgoedwaarde;
- Archeologische zones
  - Wie werken wil uitvoeren in een vastgestelde archeologische zone, is sneller verplicht tot *archeologisch vooronderzoek*, al dan niet gevolgd door een opgraving.

#### Voor beschermd erfgoed geldt daarenboven<sup>18</sup>:

- Algemeen
  - *Passief behoudsbeginsel*: een beschermd onroerend goed mag niet ontsierd of beschadigd worden. Slopen of verwijderen van beschermd erfgoed is verboden;
  - *Actieve behoudsplicht*: houders van een zakelijk recht (eigenaars, erfpachters, opstalhouders, ...) en gebruikers moeten de nodige instandhoudings-, herstellings-, beveiligings-, beheers- en onderhoudswerken uitvoeren om het behoud en onderhoud van het beschermd goed of terrein te verzekeren;
  - *Vrijstelling van renovatieverplichting* voor beschermde monumenten, woningen die deel uitmaken van een beschermd cultuurhistorisch landschap of een stads- en dorpsgezicht;
  - *Een omgevingsvergunning, en voor niet-vergunningplichtige werken een toelating*. De toelating garandeert dat de erfgoedwaarden van het goed of terrein niet aangetast worden door de werken en dat nieuwe toevoegingen of aanpassingen gebeuren met respect voor de erfgoedwaarden;
- Specifiek voor beschermde archeologische sites
  - Opmaak van een *archeologienota* als bijlage bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning;
  - *Verbod op metaaldetectie*, zelfs door een erkend metaaldetectorist;
- Voor varend erfgoed en UNESCO-werelderfgoed gelden specifieke eisen, die we hier buiten beschouwing laten.

Ook de **ondersteuning** verschilt tussen vastgesteld en beschermd erfgoed:

- **Volgens statuut**: geen premies voor vastgesteld erfgoed vanuit de Vlaamse overheid, wel voor beschermd erfgoed. Er bestaan 6 verschillende premies voor beschermd erfgoed: 1/ de erfgoedpremie; 2/ de onderzoekspremie; 3/ de meerjarenpremieovereenkomst; 4/ de premie voor buitensporige opgravingskosten; 5/ de premie voor archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem en 6/ de premie voor archeologisch onderzoek van menselijke

<sup>18</sup> <https://www.onroerenderfgoed.be/de-gevolgen-van-een-bescherming>



inhuatieresten. Deze premies dienen te worden aangevraagd via een aanvraagdossier. Daarnaast worden er thematische oproepen georganiseerd voor beschermd erfgoed;

- **Volgens typologie:** er bestaat aangepaste ondersteuning en financiering voor resp. bouwkundig, landschappelijk en archeologisch erfgoed;
- **Volgens eigenaar:** er gelden verschillende percentages voor het berekenen van het subsidieerbare bedrag. In het regeerakkoord 2024-29 staat dat deze indeling opnieuw vereenvoudigd wordt tot 2 categorieën: 40% voor private eigenaars, 60% verhoogde premie voor de huidige categorieën: goederen in eigendom van een lokale overheid met een publieksfunctie en zonder commerciële bestemming; onderwijsgebouwen; eredienstgebouwen beschermd als monument; maalvaardige en voor publiek ontsloten molens beschermd als monument; ZEN-erfgoed en open erfgoed.

### 3.2.3 Een blik op de ondersteuning van erfgoedprojecten

Via desk research en data-analyse werd inzicht gerealiseerd over de globale relatie tussen ‘het erfgoed’ en ‘de lokale besturen’ (zie bijlage 6.4), met focus op:

- Kenmerken van de lokale besturen: volgens inwonersaantal, al dan niet erkend als Onroerenderfgoedgemeente (OEG), al dan niet lid van een intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst (IOED), verhouding tot de referentieregio’s;
- Erfgoed in publieke vs. private eigendom op het grondgebied van lokale besturen;
- De financiële steun die verleend werd in de periode 2015-2023 via de standaardpremie en de thematische oproepen.<sup>19</sup>

In de geaggregeerde dataset waren volgende gegevens opgenomen:

- **79 481 geïnventariseerde erfgoedobjecten**<sup>20</sup>;
- **18 390 beschermingen**<sup>21</sup>;
- **300 lokale besturen:** gegevens over inwonersaantal, erkenning als OEG, deelname aan erkend IOED, link met de indeling van de referentieregio’s en de regionale landschappen;
- **1 041 geanalyseerde premiedossiers** uit de periode 2015-2023 (een periode van 8 jaar). Het totaal premiebedrag bedroeg € 651 miljoen, verdeeld over publieke projecten, eredienstprojecten, private projecten en meerjarige premieovereenkomsten.

De voornaamste conclusies uit de desk research en data-analyse waren de volgende:

---

<sup>19</sup> Op basis van diverse datasets aangeleverd door AOE, ontdebeld binnen 1 jaar, meerjarige apart per jaar, incl. Oproepen behalve voor 2023, excl. 1 Herita-dossier dat niet geografisch kon uitgesplitst worden.

<sup>20</sup> Screening van de Inventaris Onroerend Erfgoed op 4/3/2024, zonder ontdebelding, omwille van de toewijzing tot op gemeenteniveau.

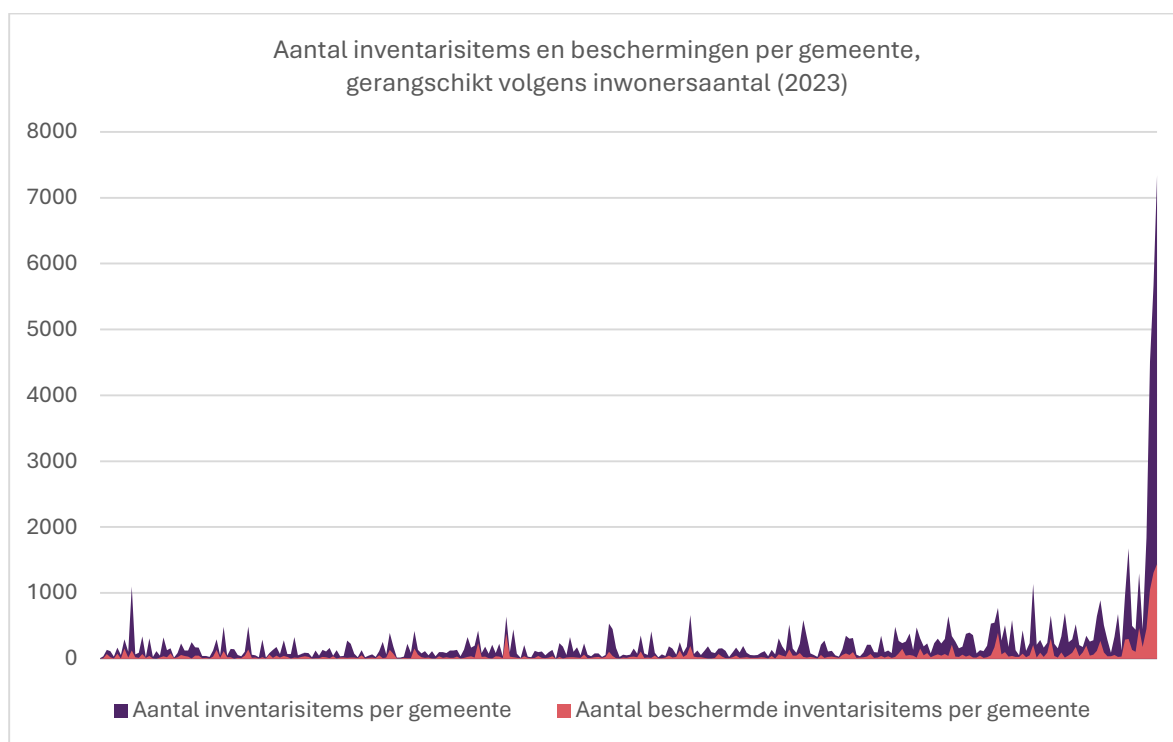
<sup>21</sup> Idem.



1. Ondanks een nog onvolledige erfgoedinventarisatie, spreken we vandaag over een erfgoedpatrimonium dat 13 689 unieke beschermingen en 75 208 unieke vaststellingen omvat.<sup>22</sup>

- Zowel vaststellingen als beschermingen zijn **zeer ongelijkmatig verdeeld** over het grondgebied van de lokale besturen, waardoor de lokale uitdaging op dit vlak ook zeer verschillend is. Voor het beschermd erfgoed varieert dit tussen **1 en 1 044, met als mediaan 26 beschermingen**;
- Beschermingen **concentreren** zich voornamelijk in de **kunststeden Antwerpen, Gent en Brugge**, met elk meer dan 1 000 beschermingen, gevolgd door **Mechelen en Leuven**, met elk tussen 400 en 500 beschermingen;
- Deze grote steden worden gevolgd door een reeks **kleinere (centrum)steden en gemeenten met veel erfgoed: Oudenaarde, De Haan, Lier, Kortrijk, Oostende, Dendermonde, Veurne, Zottegem en Ieper** (elk tussen 200 en 399 beschermingen);
- Daarna volgt een lange 'long tail' met een afnemend aantal beschermingen, met Lendelede en Oostrozebeke als hekkensluiters, met elk 1 bescherming. Dit betekent dus dat **elke Vlaamse gemeente minstens 1 beschermd erfgoedobject op het grondgebied heeft**.

De ongelijke verdeling van het aantal inventarisitems en het aantal beschermingen per gemeente, wordt duidelijk in onderstaande figuur, waar de gemeenten gerangschikt zijn volgens oplopend inwonersaantal:



Figuur 10. Aantal inventarisitems en beschermingen per gemeente, gerangschikt volgens inwonersaantal

<sup>22</sup> Dit zijn de cijfers voor unieke beschermingen en vaststellingen 2023, door het Agentschap Onroerend Erfgoed aangeleverd op basis van de Erfgoedmonitor, waarin de gegevens ontduddeld zijn. De gegevens in de dataset waren niet ontduddeld op vlak van beschermingen en vaststellingen, omdat we daar analyses willen maken op gemeenteniveau. Daarbij dient opgemerkt dat dit op clusterniveau tot verdubbelingen leidt.

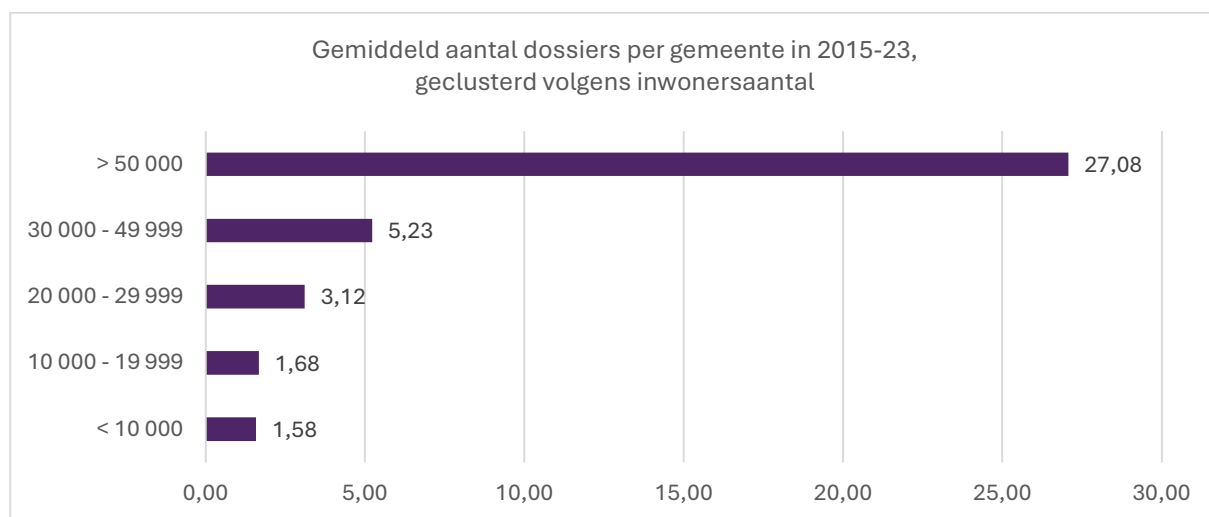




## 2. De 'praktijkervaring' met erfgoedprojecten bij de lokale besturen is zeer uiteenlopend.

- Een aantal grote steden, alsook gemeenten met veel erfgoed scoren hoog op de ratio 'erfgoedactiviteit' (dit is het aantal dossiers in 2015-23, afgezet tegenover het aantal beschermingen) die we als graadmeter hanteerden voor het beoordelen van de lokale erfgoedexpertise. In Leuven en Ieper werd tijdens de meetperiode telkens 10% van het beschermd patrimonium onder handen genomen, gevolgd door Mechelen (7%), Antwerpen en Kortrijk (elk 6%), Gent, Oostende en Lier (elk 5%);
- Ook in de groep steden en gemeenten die een **matige hoeveelheid beschermd erfgoed** op hun grondgebied hebben (100 tot 299 beschermingen), scoorde een aantal besturen hoog op de ratio. Dit geldt onder meer voor Hoogstraten (19%), Aalst (14%), Poperinge (12%), Sint-Truiden en Lokeren (10%);
- Zelfs **steden en gemeenten met weinig beschermd erfgoed** (minder dan 20 items) toonden soms een relatief hoge activiteitsgraad. Zo namen Ham (4 dossiers t.o.v. 5 beschermingen), Zwevegem (10 t.o.v. 18) en Denderleeuw (3 t.o.v. 6) meer dan de helft van hun beschermd erfgoed onder handen tijdens de meetperiode;
- Daar tegenover heeft **61% van de Vlaamse gemeenten omzeggens geen 'erfgoedervaring'**: 25% had geen enkel erfgoeddossier op hun grondgebied in de periode 2015-23, 36% had er slechts 1 of 2 over een periode van 8 jaar. Sommige lokale besturen hadden in die periode daarenboven enkel publieke en/of eredienstprojecten, andere enkel private. Bij dit laatste type is het lokaal bestuur veelal niet betrokken, of enkel voor de verlening van toelatingen en vergunningen. Dus zelfs mét erfgoeddossiers op het grondgebied, is het mogelijk dat het lokale bestuur hier niet of slechts beperkt bij betrokken was.

De ongelijke ervaring van lokale besturen, gemeten aan de hand van het aantal erfgoeddossiers in de periode 2015-23, blijkt uit onderstaande figuur. Hier werden de gemeenten geclusterd volgens inwonersaantal. Uit die clustering blijkt zeer duidelijk dat schaalgrootte er toe doet als het erom gaat om erfgoedexpertise te kunnen opbouwen.



Figuur 11. Gemiddeld aantal dossiers in 2015-23 per gemeente, geclusterd volgens inwonersaantal (IDEA Consult)

## 3. Als we het aantal dossiers afzetten tegenover het aantal unieke beschermingen, werd in een periode van 8 jaar voor zo'n 7% van het beschermde patrimonium werken gefinancierd vanuit het Agentschap Onroerend Erfgoed.



- Omwille van de onvolledige dataset zijn deze cijfers slechts een benadering, en dit beeld moet ook **genuanceerd** worden: ook in de decennia voor de meetperiode werden heel wat erfgoedobjecten en -sites aangepakt die nu nog in goede staat zijn, en er wordt ook geïnvesteerd in erfgoed zonder tussenkomst van de Vlaamse overheid. **Toch toont deze analyse aan hoe gigantisch de uitdaging is om zorg op te nemen én te financieren voor het volledige erfgoedportfolio.**

### 3.3 Conclusies uit het vooronderzoek

Samenvattend kunnen we stellen dat het **‘erfgoed-ecosysteem’ bijzonder complex is**: tal van actoren zijn rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken bij ‘erfgoedzorg’ in brede zin, en dit zowel op lokaal als bovenlokaal niveau. De visies, noden en mogelijkheden van die actoren om erfgoedzorg op te nemen, lopen sterk uiteen. Bovendien is ook het ‘kernveld’ volop in evolutie: met name de verhouding en samenwerking tussen het Agentschap Onroerend Erfgoed en de lokale besturen.

**Het Agentschap zoekt daarbij naar een nieuwe rolinvulling. De nog jonge OEG’s en IOED’s zijn zich volop aan het ontwikkelen**; een dubbele beweging die potentieel versterkt kan worden via een nieuw samenwerkingsmodel.

Tegelijk vormt ook het **onroerend erfgoedpatrimonium een uitgebreid én complex geheel** met uiteenlopende karakteristieken, dat **ongelijkmatig gespreid is over het grondgebied van de lokale besturen**. Bovendien worden er sterk uiteenlopende regels op toegepast, zowel wat betreft eisen als ondersteuning.

In de analyse was geen rechtlijnig verband vast te stellen tussen:

- Het aantal vaststellingen en het aantal erfgoeddossiers;
- Het aantal beschermingen en het aantal erfgoeddossiers;
- Het inwonersaantal en het aantal erfgoeddossiers;
- Het statuut als centrumstad of niet;
- De erkenning als OEG of IOED en het aantal erfgoeddossiers, waarbij dient opgemerkt te worden dat die erkenning voor veel lokale besturen eerder recent is en dus geen invloed kon uitoefenen op het aantal dossiers.

**Vermoedelijk ligt een combinatie van factoren aan de basis van de vraag hoe hoog de erfgoedactiviteit is op het grondgebied van lokale besturen. Wil men hierop sturen, dan zal er op meerdere aspecten tegelijk ingezet moeten worden.**

Tot slot is ook het **beheer en de financiering van erfgoed complex**. Enerzijds is onroerend erfgoed een maatschappelijk goed, anderzijds wordt ook van private actoren verwacht dat ze mee de zorg opnemen voor dit erfgoed. Het evenwicht tussen de ‘erfdienstbaarheden’ die met vaststelling en bescherming meekomen, en de inspanning die daartoe verwacht wordt van de private actoren, leidt regelmatig tot frictie. **Het is precies de complexiteit van zowel het erfgoed als het ecosysteem, die het moeilijk maakt om ondersteuning en financiering voldoende op maat te maken van de uiteenlopende noden.** Het erfgoedbeleid heeft dit lang proberen oplossen via een ‘one size fits all’ benadering met generieke instrumenten die voor iedereen hetzelfde zijn. Gegeven de grote diversiteit



aan noden is dit niet onzinnig. Uit het voorgaande IDEA-onderzoek leerden we evenwel dat deze aanpak wel veel vrijheid biedt, maar weinig steun voor een doelmatige en efficiënte aanpak van erfgoedprojecten. Eerder dan instrumenten te gaan opsplitsen om meer maatwerk mogelijk te maken, lijkt het ons wenselijk om erfgoedondersteuning vanuit een andere visie te benaderen die meer rekening houdt met collectieve visievorming en ambities, vertrekkend vanuit telkens uiteenlopende noden en verwachtingen. Een samenwerkingsmodel dat meer gericht is op collectieve ambitie en complementariteit, met meer ruimte voor de diverse betrokkenen, kan hier mogelijk een antwoord op bieden.

### 3.4 Inspiratie voor een nieuw samenwerkingsmodel

In hoofdstuk 4 omschrijven we een voorstel van een nieuw samenwerkingsmodel: een impulsprogramma dat gebaseerd is op de inzichten uit eerdere studies, het vooronderzoek, het stakeholdertraject en experttraject. We proberen zo helder mogelijk te omschrijven welke ideeën aan de basis liggen van bepaalde keuzes, zodat dit desgewenst meegenomen kan worden bij de eventuele verdere ontwikkeling en uitwerking van het programma.

#### 3.4.1 Inzichten uit het stakeholdertraject

Behalve elementen die hogerop al werden benoemd, kwamen uit het stakeholdertraject nog diverse inzichten naar boven die mee aan de basis liggen van het concept van impulsprogramma. Indien het de ambitie zou zijn om het impulsprogramma werkelijk uit te voeren, dan adviseren we om dit concept van programma opnieuw ter bespreking voor te leggen aan de betrokken stakeholders, en de verdere ontwikkeling van het programma co-creatief af te toetsen.

#### Integraal en geïntegreerd erfgoedbeleid

- **Erfgoedbeleid is in essentie transversaal beleid:** erfgoed is een plek, waar potentieel verschillende ambities, functies, noden, ... een oplossing kunnen vinden. De huidige beleidsverkokering zowel op Vlaams als lokaal niveau, staat integraal en geïntegreerd denken en werken over de benutting van erfgoed in de weg. Een innovatief erfgoed-instrument dat gedeelde visievorming als uitgangspunt neemt, kan dit potentieel in beweging zetten.
- **Een integrale en geïntegreerde benadering van onroerend erfgoed, vergt een maatschappelijke dialoog over de waarde die we collectief hechten aan de kenmerken van een erfgoedobject en de context waarin het zich bevindt** (historiek, typologie, ruimtelijke en maatschappelijke context, ...). Wat is de betekenis van een specifiek erfgoedobject of erfgoedsite, zowel bekeken binnen het geheel van het patrimonium als in de lokale context? Wat willen we erover vertellen? Wat is de potentiële mogelijkheid van het erfgoed om in te spelen op maatschappelijke en ruimtelijke omgevingsnoden? Welke materiële waarden willen we behouden, en waar is ruimte voor compromis?
- **Erfgoedbeleid moet een visie durven poneren over waar we met het geheel van het erfgoedportfolio naartoe willen:** Hoe zien we de verhouding tussen erfgoedzorg en de evoluties in de maatschappelijke en omgevingscontext? Voor hoeveel beschermde erfgoedobjecten kunnen we als samenleving goed zorg dragen? Wat doen we met hiaten in het beschermde bestand, en wanneer kan een bescherming opgeheven worden? Waar willen we naartoe met het vastgesteld erfgoed? Hoe zien we de relatie tussen benutting en draagkracht van het erfgoed? Welk erfgoed heeft kansen op cofinanciering, en welk erfgoed



niet of minder? Een dergelijk kader is nodig om specifieke keuzes en beslissingen te kunnen duiden en er meer gedragenheid voor te vinden.

## Samenwerking tussen Vlaanderen en de lokale besturen

- **Mits Vlaamse ondersteuning, kunnen lokale besturen een sterkere rol opnemen in de ontwikkeling van een lokaal verankerd en genetwerkt Vlaams erfgoedbeleid:** Vlaanderen kan dit ondersteunen door richting geven aan erfgoedbeleid binnen lokale besturen en tegelijk ruimte te bieden voor lokale autonomie, door het bestaande financieringsinstrumentarium te optimaliseren, door erfgoedeigenaars te begeisteren, en door een aanpak te ontwikkelen waarin de noodzakelijke stakeholders en partners op een effectieve en efficiënte wijze betrokken kunnen worden in de ontwikkeling van een erfgoedproject.
- **Op vlak van financiering is er nood aan optimalisatie en vereenvoudiging van het bestaand financieringsinstrumentarium,** waarbij meer rekening gehouden wordt met de (soms sterk uiteenlopende) realiteit van de lokale besturen op vlak van kennis, capaciteit en cofinancieringsmogelijkheden. Het evolueren van een 'objectgerichte' financiering naar een 'projectgerichte' financiering zou hiertoe kunnen bijdragen, alsook meer aandacht voor de noodzakelijke financiële langetermijnplanning.
- **Handvatten om lokale begeestering en gedragenheid voor erfgoedzorg te creëren, zouden een waardevolle hulp zijn voor lokale besturen:** zowel erfgoedeigenaars als lokale politici zien erfgoedzorg vaak als een last, terwijl dit net een kans kan zijn. Lokale besturen wensen het sociaal-maatschappelijk belang van erfgoed te kunnen aantonen om zo de afbraak van erfgoed omwille van economische motieven in te perken. Momenteel houden lokale besturen soms sloopvergunningen tegen om afbraak van waardevol bouwkundig erfgoed te verhinderen, maar daarnaast zijn andere instrumenten wenselijk om lokale erfgoedeigenaars te sensibiliseren en ondersteunen.

## Samenwerking met andere actoren in de samenleving

- **Erfgoedzorg voor meer complexe en omvangrijke erfgoedprojecten zou systematisch in een collectief proces benaderd moeten worden.** Als de draagkracht van het erfgoed dit toelaat, kunnen commerciële ontwikkelingen in erfgoedprojecten zinvol zijn, en sociaal-maatschappelijke functies even goed. Ook particulieren en verenigingen kunnen hun steentje bijdragen in de zorg voor het erfgoed.
- **Stakeholders en partners met de juiste expertise samenbrengen om een erfgoedproject te realiseren is waardevol, maar uitdagend:** het Agentschap Onroerend Erfgoed zou dit kunnen versterken door een expertisecentrum op te richten dat breder gaat dan enkel erfgoedexpertise (bv. ook projectmanagement van erfgoedprojecten en financiële erfgoedexpertise), en waarbij actief ingezet wordt op de verknoping van expertises van verschillende actoren in de samenleving.
- **Het is wenselijk dat ook de visie op erfgoed in private eigendom en beheer ontwikkeld kan worden met betrokkenheid van het lokale bestuur,** om zo contextnoden en -mogelijkheden te kunnen meenemen in de projectdefinitie. Vanuit dit oogpunt is de Nederlandse Erfgoeddeal een interessant voorbeeld: door het erfgoedproject vanuit een maatschappelijke nood te benaderen, worden ook andere noden en verlangens dan enkel die van erfgoedzorg meegenomen, en kan men daarom makkelijker tot een gedragen, collectieve ambitie komen.



### 3.4.2 Inspiratie uit andere instrumenten

In het eerdere IDEA-onderzoek keken we naar buitenlandse praktijkvoorbeelden. Tijdens het vooronderzoek werden, naast de eerder onderzocht Action Zones (UK) en de Erfgoeddeal (Nederland), twee Vlaamse instrumenten nader bekeken die nieuwe inspiratie boden voor een alternatief samenwerkingsmodel: de onroerenderfgoedrichtplannen en de brownfieldconvenanten.

#### Onroerenderfgoedrichtplannen

##### Wat?

Het onroerenderfgoedrichtplan<sup>23</sup> is het eerste erfgoedinstrument dat de erfgoeduitdaging vanuit een transversale blik benadert. Het plan kan opgemaakt worden voor een specifiek gebied zoals een riviervallei of een fortengordel, of rond een bepaald thema zoals sociale huisvesting of hoogstamboomgaarden. Tot heden werden er drie pilootprojecten gestart met behulp van dit instrument:

- Onroerenderfgoedrichtplan voor de mergelgroeven in Riemst (2016);
- Onroerenderfgoedrichtplan voor de hoogstamboomgaarden in Haspengouw (2016);
- Onroerenderfgoedrichtplan voor historische landgoederen (2020).

Bij het opstellen van een onroerenderfgoedrichtplan staan transversale samenwerking en participatie centraal: eerst werken alle betrokken partners aan een gezamenlijke langetermijnvisie, waarna men een actieprogramma ontwikkelt dat hierop gebaseerd is. Dit actieplan bevat concrete acties die verschillende partners zullen uitvoeren om de gezamenlijke ambities daadwerkelijk op het terrein te realiseren.

##### Nuttige leerlessen

- Het onroerenderfgoedrichtplan introduceert een **nieuwe manier om aan erfgoedzorg te doen die beantwoordt aan de veranderende maatschappelijke verwachtingen**. Anders dan in klassieke instrumenten, ligt de focus van dit instrument op participatie, een geïntegreerde benadering van erfgoed, toekomstige ontwikkelingen en algemene erfgoedzorg. Het is een flexibel instrument dat gedeelde erfgoedzorg stimuleert.
- Een onroerenderfgoedrichtplan bestaat uit een **gedeelde visie en een concreet actieprogramma**. Pas als de langetermijnvisie voor het erfgoed gezamenlijk door alle betrokken partijen vaststaat, worden de concrete acties bepaald die de visie kunnen realiseren.
- Onroerenderfgoedrichtplannen zijn **flexibel**, omdat de structuur en aanpak niet strikt gereguleerd zijn in organisatie, documenten en tijd. Dit laat toe om maatwerk te bieden, aangepast aan het thema, het gebied en de problematiek. Ook stimuleert het innovatie: het actieprogramma laat toe om **nieuwe ideeën op kleine schaal te testen**, alvorens ze breder toe te passen.
- Onroerenderfgoedrichtplannen brengen een **brede groep transversale belanghebbenden** (publieke en private actoren) rond eenzelfde (urgent) erfgoedthema samen, dat van onderuit gesignaleerd wordt. Erfgoed is de aanleiding voor de verschillende betrokken actoren om samen in een traject te stappen, maar het **erfgoedoverschrijdende karakter** van de

---

<sup>23</sup> <https://www.onroerenderfgoed.be/een-onroerenderfgoedrichtplan>



onroerendergoedrichtplannen ontwikkelt meerwaarde voor iedere betrokkene. Het instrument vraagt wel een **engagement van diverse beleidsvelden en beleidsniveaus**. Een participatieve aanpak draagt bij aan dat engagement, maar is ook tijdsintensief. Het afsluiten van een **samenwerkingsovereenkomst** met andere betrokken Vlaamse entiteiten, kan de transversale slagkracht van een instrument verhogen.

- Aan een onroerendergoedrichtplan zijn **geen juridische gevolgen** gekoppeld: het gaat dus over een **collectieve ambitie die niet afgedwongen kan worden**. Het instrument vraagt een **consequent engagement van diverse actoren**. De participatieve aanpak is succesvol, maar ook tijdsintensief. Omwille van de hoge projectkost van de onroerendergoedrichtplannen, is het belangrijk dat er bij de selectie van thema's en gebieden **duidelijke criteria** worden vastgelegd waaraan een voorstel moet voldoen.
- Bij de pilotprojecten was er enkel financiering voorzien voor de visievorming en niet voor de uitvoering. Het is dan ook aangewezen om niet alleen budgetten te voorzien voor voorbereidend onderzoek en visievorming, maar ook **middelen om het actieprogramma uit te voeren**. Het is aangewezen om het budget voor de realisatie van het actieprogramma vast te leggen bij goedkeuring van de gezamenlijke visie. Het onroerendergoeddecreet biedt een aantal mogelijkheden (samenwerkings- en beheersovereenkomsten, projectsubsidies, maatregelen ten behoeve van de algemene landschapszorg) om te investeren in acties op het terrein en de ontwikkelde visies tot uitvoering te brengen. **Transversale pooling van financiering** de realisatie van de transversale visie ondersteunen.
- De visie die bepaald wordt in een onroerendergoedrichtplan, kan ook **invloed hebben op de bestemming en inrichting van gebieden**. Het lokaal bestuur, de provincie of het Vlaams Gewest kunnen het onroerendergoedrichtplan bijvoorbeeld inzetten in het ruimtelijk uitvoeringsplan om het erfgoedlandschap af te bakenen. Het ruimtelijk uitvoeringsplan bevat de erfgoedwaarden en stedenbouwkundige voorschriften en hiermee kan men premies aanvragen om het erfgoed te onderhouden en beheren.

## Brownfieldconvenanten

### Wat?

In 2007 werd het Brownfielddecreet actief. Dit programma, uitgevoerd door OVAM & het Agentschap Innoveren & Ondernemen (VLAIO), heeft als doel om de samenwerking tussen private partijen en de overheid te stimuleren om de reconversie van zogenaamde *brownfields* te realiseren, met behoud van een (hoofd)bestemming als bedrijventerrein. Het betreft verwaarloosde, braakliggende en vaak vervuilde terreinen, die kampen met verschillende problematieken die ingebruikname verhinderen. Dit kan gaan over financiële knelpunten, uitdagingen wat betreft risicobeheersing en -verdeling, en diverse omgevingsfactoren. Ieder brownfieldproject is maatwerk, waarbij diverse publieke en private partijen betrokken dienen te worden om een uitvoerbaar eindresultaat te behalen. De Brownfieldconvenanten mooie resultaten voorleggen, zo zijn er sinds de start in 2007, 144 brownfieldconvenanten goedgekeurd door de Vlaamse regering. Verscheidene ambities m.b.t. ontharding en vergroening, verhoging van het ruimtelijk rendement, bedrijfshuisvesting, hernieuwbare energie, duurzame mobiliteit, circulair slopen, natuurwaarde en biodiversiteit, doelgroepenbeleid, verweving en stadsvernieuwing werden gerealiseerd binnen deze convenanten. Zowel residentiële en commerciële ontwikkelingen als industriële herbestemmingen en ook groene energie-initiatieven worden ontwikkeld.

VLAIO en OVAM bieden een faciliterend kader voor brownfieldprojecten, met (tijdelijke of permanente) opschorting van bepaalde administratieve procedures en heffingen (saneringsverplichting, leegstandsheffing, ...). Voor elk brownfieldproject wordt een onderhandelaar



aangesteld, die een neutrale en faciliterende rol opneemt om alle betrokkenen op één lijn te krijgen. De samenwerking tussen overheidsinstanties en private actoren binnen een brownfieldproject is uniek en zeer effectief, omdat overheidspartners zo veel meer betrokken worden bij de noden en verwachtingen van private actoren, en vice versa. Ook andere overheidsorganisaties (provinciebestuur, betrokken Vlaamse administraties, De Lijn, NMBS, ...) worden betrokken bij de realisatie van het project.

### Nuttige leerlessen

- Het brownfieldconvenant biedt een **kader voor publiek-private samenwerking voor projecten die niet zomaar door de markt kunnen opgenomen worden**. Het gaat over verwaarloosde, onderbenutte sites die botsen op complexiteiten wat betreft regelgeving, en die met uitdagingen te maken krijgen die de draagkracht van één partij overstijgen. Het brownfieldconvenant brengt diverse publieke en private partners bij elkaar die samen wél in staat zijn om een complexe site te ontwikkelen.
- **Brownfieldprojecten streven doelstellingen na die niet enkel ten goede komen aan de projectaanvragers, maar ook aan een veel grotere gemeenschap**: bv. via de creatie van tewerkstellingsplaatsen, duurzame mobiliteit, hernieuwbare energie, sociaaleconomische revitalisering van (verwaarloosde) gebieden, ... Brownfieldconvenanten kunnen als **hefboom fungeren in lokale ontwikkelingen**. Het instrument stimuleert publieke en private actoren tot samenwerking en cofinanciering.
- De Brownfieldconvenanten laten een **flexibele aanpak en maatwerk** toe. De aanpak is gebaseerd op **onderhandelingen, en streeft naar een minimum aantal formele procedurerestappen** om sectoractoren te stimuleren tot de realisatie van complexe brownfieldprojecten. In tegenstelling tot de ambities in de context van erfgoedzorg, worden in de context van de brownfields geen subsidies verleend. Wel worden incentives verleend aan projecten die aan bepaalde voorwaarden voldoen, bv. door het minimaliseren van administratieve procedures, het overnemen van de saneringsplicht door OVAM, het vrijstellen van andere verplichtingen zoals de leegstandsheffing, planbatenheffing, ... **Zelfs zonder financiële steun appreciëren projectontwikkelaars het feit dat in deze processen verschillende overheidsinstanties aan tafel schuiven om tot oplossingen te kunnen komen**. Deze aanpak verlaagt de drempel tot diverse overheidsinstanties.
- Een **oproep** voor brownfieldconvenanten omvat **generieke en specifieke criteria**. De generieke zijn basiseisen voor elk brownfieldproject. De **specifieke criteria kunnen evolueren door de tijd**. Het gaat daarbij onder meer over: het ambitieniveau van het project, de vraag op welke manier het project inspeelt op actuele Vlaamse beleidskaders, de vraag hoe het inspeelt op de ligging en de omgevingsnoden, of het project een bijdrage levert aan van behoud van werklocaties (gemengde ontwikkeling), ... Elk jaar wordt de oproep herhaald met eventueel nieuwe klemtonen, bv. circulariteit bij zowel sloop en (her)bouw als invulling.
- De betrokken publieke en private actoren trachten samen tot een **gedragen projectomschrijving** te komen, die bekrachtigd wordt door de **ondertekening van een brownfieldconvenant**. Na de ondertekening wordt een **stuurgroep** opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van alle betrokken actoren. Deze stuurgroep wordt geleid door de **onderhandelaar**. Deze onderhandelaar is een medewerker van OVAM of VLAIO, maar neemt in dit proces een **neutrale positie** in: hij of zij heeft als opdracht om **alle neuzen in dezelfde richting te krijgen én te houden**, ook als er in de loop van het proces nieuwe uitdagingen opduiken.
- Het **lokale bestuur** van het grondgebied waarop het brownfieldproject zich situeert, wordt steeds betrokken bij de realisatie van het project. Het bestuur dient voor de indiening van het projectvoorstel aan te geven in welke mate het voorstel van project strookt met de **lokale visie**. Het bestuur heeft inspraak in de ontwikkeling van het brownfieldproject tijdens de onderhandelingen voor de brownfieldconvenant.



- Na de totstandkoming van een ontwerpconvenant, organiseert de Vlaamse overheid hier minstens **één informatie- en inspraakvergadering** in de betrokken regio om actoren zonder zakelijke rechten (bv. buurtbewoners, socio-culturele organisaties, milieuverenigingen) te informeren en een mogelijkheid tot inspraak te geven. Op basis van deze vergadering wordt de ontwerpconvenant, indien nodig, bijgestuurd.
- De **doorlooptijd** van een brownfieldtraject is gewoonlijk **lang**, aangezien er verschillende publieke en private belanghebbenden betrokken zijn bij de verkenning en uitvoering van een brownfieldproject. De tijdsduur voor het afsluiten van een convenant is een onzekere periode voor de projectontwikkelaar, waarin het nog niet duidelijk is welke potentiële economische voordelen men zou kunnen genieten dankzij de convenant. Het **minimaliseren van de beoordelingstijd** voor projectdossiers en de opmaak van een **projectplanning**, vroeg in het projectverloop, is dan ook noodzakelijk voor alle betrokken actoren om hun eigen plannings op te kunnen richten.
- Voor de begeleiding van de brownfieldconvenanten hebben VLAIO en OVAM een aantal **medewerkers deeltijds vrijgesteld** van hun reguliere taken om de rol als onderhandelaar te kunnen opnemen. Enerzijds hebben zij daardoor **zowel voeling met de eigen organisatie als de realiteit op het terrein**, maar er is nog een tweede voordeel. Omdat men niet precies kan inschatten hoeveel dossiers worden ingediend, kan de **workload op jaarbasis verschillen**. Door hun dubbelrol kan dit verschil opgevangen worden. De jaarlijkse werklast wordt opgevolgd om na te gaan of de voorziene VTE's volstaan.

## 3.5 Aanvullende aandachtspunten

### 3.5.1 Organisatorische aandachtspunten

In functie van de ontwikkeling van een lokaal verankerd en gedragen Vlaams erfgoedbeleid, streven we naar een **gebiedsdekkende netwerkbenadering**, waarbij op termijn elke Vlaamse gemeente bij een IOED is aangesloten. Een nieuw samenwerkingsmodel voor onroerend erfgoed kan **bijdragen aan de realisatie van sterke bovenlokale structuren** die:

- Over voldoende capaciteit en expertise beschikken om de aangesloten lokale besturen gericht te helpen waar nodig;
- Over voldoende capaciteit en expertise beschikken om een gemeentegrensoverschrijdende visie te formuleren.

**We adviseren daarbij om niet alleen in te zetten op een geografische verruiming, maar ook op een versterking van de IOED's.**

- **Schaalvergroting** – al deels gecapteerd in nieuwe ontvankelijkheids- en erkenningsvoorwaarden vanaf 2027 – maakt hier een belangrijk deel van uit;
- Als IOED's een centrale rol zouden opnemen in een genetwerkt erfgoedbeleid, moeten ze ook als dusdanig worden erkend: met een **duidelijk pakket aan taken en verantwoordelijkheden, afdoende financiering en een duidelijke roldefiniëring** ten aanzien van lokale én centrale bestuursniveaus;
- **Dit betekent evenwel niet dat IOED's aparte organisaties moeten zijn.** Het kan nuttig zijn om na te gaan of de (bestaande of nieuw op te richten) IOED kan worden ingebed in een andere (bestaande) bovenlokale structuur, zoals een streekontwikkelingsintercommunale. Op die manier streven we naar een helder, transparant, eenduidig en efficiënt bovenlokaal landschap. Bovendien kan de samenwerking met belendende beleidsdomeinen binnen





eenzelfde structuur de horizontale, domeinoverschrijdende samenwerking stimuleren. Een sterk voorbeeld van een dergelijke werking is de intercommunale Leiedal: deze intercommunale is erkend als IOED, maar neemt ook heel wat andere taken op inzake (onder meer) maatschappelijke innovatie, territoriale transformatie, cultuur, ...;

- Een belangrijke succesfactor voor IOED's – en bij uitbreiding voor alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden – is **lokale verankering**. IOED's moeten voldoende voeling (blijven) hebben met de deelnemende lokale besturen. Dat betekent onder meer dat hun werking voldoende zichtbaar moet zijn, en dat er moet gezorgd worden voor heldere communicatielijnen en regelmatige afstemming tussen de lokale besturen en het samenwerkingsverband;
- **Binnen deze visie op de versterking van IOED's ontstaat een nood om ook erfgoedprojecten kundig te kunnen begeleiden.** Hiertoe zijn nieuwe profielen nodig zoals projectleiders, wat in de huidige benadering van IOED's nog geen specifiek aandachtspunt is. Momenteel gaat de aandacht vooral naar het versterken van de lokale erfgoedexpertises op vlak van bouwkundig, landschappelijk en archeologisch erfgoed. Bouwkundig erfgoed is voor elke IOED een belangrijk deel van de benodigde expertise omwille van het volume aan beschermingen en vaststellingen, maar de expertises archeologie en landschappelijk erfgoed zijn o.i. te klein van volume om ze *standaard* in elke IOED op te nemen. Wanneer deze thema's een te beperkte werking omvatten, stellen we voor om deze expertise te poolen op een hoger niveau: dat kan bv. een samenwerking zijn tussen twee IOED's die één expert delen, of een (ondersteunende) gebiedsgerichte werking op Vlaams niveau voor deze expertises, die dan ingezet worden naargelang de IOED's en/of individuele gemeenten hier nood aan hebben.

### 3.5.2 Juridische aandachtspunten

Bij het ontwikkelen van pistes voor een nieuw samenwerkingsmodel, werd door GD&A Advocaten veelvuldig gewezen op de noodzaak om in elk geval de rechtsbeginselen te respecteren, in het bijzonder:

- **De normenhiërarchie:** dit betreft het respecteren van de verhouding tussen de verschillende rechtsregels. Dit is van belang voor de vraag hoe een nieuw samenwerkingsmodel juridisch verankerd kan worden;
- **Het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod:** 'iedereen gelijk voor de wet' impliceert dat in gelijke gevallen aan iedere rechthebbende gelijke rechten en een gelijke behandeling wordt toegekend. Dit is van belang voor de criteria die gehanteerd worden om toegang te verlenen tot het nieuwe samenwerkingsmodel;
- **De niet-retroactiviteit van wetgeving:** wetgeving heeft geen terugwerkende kracht en is alleen van toepassing op 'de toekomst'. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Dit is van belang indien er zou geopteerd worden voor aanpassingen of afschaffingen van bestaand instrumentarium.

Op deze punten komen we terug in hoofdstuk 4.6.3 en bijlage **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden..**





## 4. Voorstel van impulsprogramma

---

### 4.1 Ambitie

Vlaanderen is erfgoed is geen holle slogan. Overal waar je komt, zijn sporen van ons verleden te zien. In 2023 telde Vlaanderen **13 689 beschermde erfgoedobjecten**, waarvan 83% bouwkundig erfgoed, 11% stads- en dorpsgezichten, 5% cultuurhistorische landschappen en 0,03% archeologische sites. Daar bovenop komen **ruim 75 000 vastgestelde erfgoedobjecten**: deze zijn geïnventariseerd en worden waardevol geacht, maar zijn niet beschermd. **Dat is heel wat erfgoed om als samenleving voor te zorgen.**

**De afgelopen decennia lag de nadruk van de onroerenderfgoedzorg op ‘de stenen’**: het overdragen van materiële erfgoedwaarden als getuigen van ons verleden. Daarbij gingen de ondersteuningsmiddelen voornamelijk naar restauratieprojecten van beschermd erfgoed. Maar die restauratieprojecten zijn maar een deel van het verhaal.

**Als we meer mensen willen begeisteren om voor erfgoed te zorgen, moeten we ook aandacht hebben voor andere aspecten dan ‘de stenen’**. Zoals de vraag op welke maatschappelijke noden ons erfgoed een antwoord kan bieden, wat een geschikte functiemix is in functie van de draagkracht van het erfgoed, hoe we betekenissen en verhalen kunnen ontsluiten, en hoe we kunnen zorgen voor financiële haalbaarheid van erfgoedprojecten op de lange termijn. **Vanuit een zeer brede blik op ‘gebruik’ van erfgoed, kunnen we nieuwe antwoorden vinden op maatschappelijke noden, en tegelijk meer mensen motiveren om mee voor erfgoed te zorgen.**

**Gedeelde zorg is ook broodnodig vanuit financiële overwegingen**: de financiële middelen vanuit het beleidsdomein onroerend erfgoed zijn onvoldoende om al ons erfgoed een toekomst te geven. Door ambities te combineren en middelen slim te stapelen, kunnen er nieuwe kansen ontstaan. **Het is echter niet ‘de samenleving’, maar mensen van vlees en bloed die beslissen om tijd, energie en/of geld te spenderen aan erfgoed, waardoor het erfgoed effectief kan worden doorgegeven aan de generaties na ons.** Sommigen zullen dit doen uit pure liefde voor erfgoed. Voor anderen weegt het erfgoedaspect misschien minder door, maar kiezen ze toch voor erfgoed als dit helpt om andere doelstellingen te realiseren. Het onroerenderfgoedbeleid kan hier proactief op inspelen. In het buitenland zijn verschillende voorbeelden te vinden van maatschappelijk geïnspireerde erfgoedzorgprogramma’s die deze koppeling maken, onder meer de Nederlandse Erfgoeddeal en de Britse Action Zones. Vandaag stellen we een ambitieus impulsprogramma voor dat deze inspiratie omzet naar een model op maat van Vlaanderen.

Het impulsprogramma combineert een dubbele focus op onroerenderfgoedzorg:





**Erfgoed als kans:** het potentieel van erfgoed benutten als oplossing voor diverse maatschappelijke uitdagingen en noden.



**Erfgoed als doel:** vanuit verschillende perspectieven de krachten bundelen om samen voor ons erfgoed te zorgen.

Deze focus vertrekt vanuit de nieuwe visie op onroerenderfgoedzorg die ontwikkeld wordt onder impuls van het Agentschap Onroerend Erfgoed<sup>24</sup>:



Het impulsprogramma wil een ruimte creëren waarin die nieuwe visie op onroerenderfgoedzorg concreet toegepast en verkend kan worden. Het stelt een nieuw samenwerkingsmodel voorop:

- Met het **Agentschap Onroerend Erfgoed in nieuwe rollen**: baken, coach en co-creatieve partner;
- Met een **grotere autonomie voor lokale besturen, in een lokaal verankerd netwerkmiddel**;
- Met oog voor zowel projecten van **publieke als private eigenaars**;
- Met krachtenbundeling **tussen actoren met verschillende troeven: besturen, ondernemers, burgers en non-profitorganisaties**.

<sup>24</sup> Dit schema komt uit het onderzoek "Een nieuwe rationale voor de ondersteuning en financiering van onroerenderfgoedzorg" dat IDEA Consult in 2021 uitvoerde voor het Agentschap Onroerend Erfgoed: <https://oar.onroerenderfgoed.be/item/6795>. Het werd overgenomen in het Memorandum voor de verkiezingen.



## 4.2 Concept en doelstellingen

### 4.2.1 Uitgangspunten bij de ontwikkeling van het programma

Bij de ontwikkeling van het programma werden er vijf uitgangspunten benoemd, die tot stand kwamen op basis van het vooronderzoek en een stakeholdertraject met lokale besturen en medewerkers van het Agentschap Onroerend Erfgoed:

#### 1. Visies in de praktijk brengen

**Uitdaging:** vandaag is er geen koppeling tussen enerzijds steun voor visievorming en anderzijds steun voor uitvoering van beschermde erfgoedprojecten. Dit leidt er toe dat enerzijds (co-creatieve) visies moeilijk omgezet geraken in de praktijk, en dat anderzijds projecten tot uitvoering gebracht worden waarvoor een onderbouwde en gedeelde visie ontbreekt.

**Oplossing:** om dit te vermijden, wordt steun voor visie én voor uitvoeringsprojecten aan elkaar gekoppeld in het programma.

#### 2. Meer autonomie voor het lokale niveau

**Uitdaging:** Het Agentschap wil loskomen van het huidige *topdown* model, en wil de krachten bundelen met lokale partners.

**Oplossing:** het programma houdt rekening met de gewenste rolverschuiving en – ontwikkeling bij het Agentschap, en voorziet een andere samenwerkingsdynamiek met lokale besturen én (boven)lokale stakeholders.

#### 3. Oog voor zowel publieke als private uitvoeringsprojecten

**Uitdaging:** beschermd erfgoed in private eigendom komt soms pas laat op de radar van lokale besturen, omdat ze in de onderzoeksfase vaak een rechtstreekse lijn ontwikkelen met het Agentschap Onroerend Erfgoed. Het lokaal bestuur komt dan pas in contact met een privaat project als er vergunningen worden aangevraagd; op dat moment is het te laat om nog overwegingen en oplossingen te laten meespelen die ingegeven worden vanuit de omgevings- en maatschappelijke context.

**Oplossing:** het programma is toegankelijk voor projecten van private eigenaars.

#### 4. Collectieve visievorming en leerprocessen zijn de kern van de aanpak

**Uitdaging:** nieuwe vormen van samenwerking ontwikkelen, is niet altijd eenvoudig voor de betrokkenen.

**Oplossing:** het programma heeft oog voor ondersteuning van leren over het proces, en niet enkel over het resultaat.

#### 5. Beheersbaarheid van het programma is een randvoorwaarde

**Uitdaging:** beheersbaarheid van het programma is een noodzaak voor het Agentschap Onroerend Erfgoed. Dit betreft zowel een zicht op het benodigde budget als de benodigde personeelscapaciteit.

**Oplossing:** het programma is een pilootprogramma met gecontroleerde en gelimiteerde looptijd en toegang. De budgetopbouw wordt uitgesplitst in verschillende parameters, met maximale waarden per onderdeel. Deze kunnen nog verfijnd en aangepast worden.



## 4.2.2 Missie en visie

De missie en visie van het impulsprogramma zijn:

### Samen bouwen aan bruisende en zorgzame dorpskernen en stadswijken, met erfgoed als hefboom

- De kans om erfgoed in goede staat na te laten aan de generaties na ons, is groter als het **erfgoed ook voor de huidige samenleving betekenis heeft en meerwaarde biedt – (h)erkend en ‘gebruikt’ wordt.**
- Erfgoed biedt op lokaal niveau **kansen voor de versterking van centrumfuncties en andere maatschappelijke noden:** ontspannen, wonen, werken, ...
- Erfgoed is **beeldbepalend** en maakt deel uit van de identiteit en karakter van dorpen en wijken. Erfgoed komt beter tot zijn recht in de context van ruimtelijke ontwikkeling die oog heeft voor het samenspel tussen erfgoed en niet-erfgoed.



## 4.2.3 Concept

Het programma beoogt een dubbel doel:

- Enerzijds om **erfgoedprojecten op zich te ontwikkelen in functie van de vooropgestelde maatschappelijke nood of doelstelling;**
- Anderzijds om **deze projecten als hefboom in te zetten voor de ontwikkeling van het projectgebied:** door het ‘erfgoedhefboomproject’ te koppelen aan projecten en invalshoeken vanuit andere beleidsdomeinen.

Het programma wil deze ambitie waarmaken door **perspectieven, expertises én financiering van uiteenlopende actoren aan elkaar te koppelen.** Het concept vertrekt daartoe vanuit **twee maatschappelijk geïnspireerde invalshoeken:**



**Bruisende buurten**  
dorp en wijk  
als ontmoetingsplek



**Zorgzame buurten**  
dorp en wijk  
als woon- en zorgplek



Uit het vooronderzoek, de stakeholder- en expertgesprekken kwamen deze twee thema's het sterkst naar voor als **potentiële verbinders, niet alleen horizontaal (lokaal-lokaal) maar ook verticaal (lokaal-bovenlokaal)**: omdat ze starten vanuit reële maatschappelijke noden, en omdat ze daardoor een groot draagvlak vinden bij diverse types stakeholders – zowel overheden, ondernemers als burgers en non-profitorganisaties. Elk thema biedt veel ruimte om er lokale invulling aan te geven, gevoed vanuit de lokale noden en mogelijkheden.



## Bruisende buurten

dorp en wijk als ontmoetingsplek



Figuur 12. Stads kern, Lokeren

**Het centrale idee bij het thema Bruisende Buurten, is dat een bruisende buurt vraagt om verschillende mogelijkheden voor sociale ontmoeting:** van een restaurant tot een theater, van een dorps huis tot een bankje in het park. Het betreft dus enerzijds 'sociaalmaatschappelijke' ontmoetingsmogelijkheden, zoals dorps huizen, sport- en cultuurplekken, bibliotheken, de openbare ruimte, ... en anderzijds wat we 'commerciële' ontmoetingsmogelijkheden zouden kunnen noemen: cafés, restaurants, winkelstraten, ... Winkelstraten en dorpscentra hebben

overigens steeds vaker te kampen met leegstand mede omdat van lokale besturen zelf hun gemeentehuizen en stadskantoren naar de rand van stad of dorp verhuizen<sup>25</sup>. Het impulsprogramma kan een rol spelen in het keren van die trend, door hefboomen te bieden om centrumfuncties terug in het centrum te brengen.



Figuur 13. Cinema Roma,

**Bij het ontwikkelen van een gebiedsvisie voor een Bruisende buurt,** kan er onder meer aandacht zijn voor de aanwezigheid van diverse plekken voor ontmoeting, ontmoetingsgerichte inrichting van de openbare ruimte, aantrekkelijke gevels, vergroening en ontharding, het zichtbaar maken van verhalen en betekenissen, de aanwezigheid van diverse mobiliteitsopties, ... De idee is dat deze gebiedsvisie inhaakt op een RUP, een beleidsplan ruimte en/of op *Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen*<sup>26</sup>, die een kader bieden voor zowel erfgoedprojecten als projecten die geïnitieerd en gefinancierd worden vanuit andere beleidsdomeinen. Specifiek wat erfgoed betreft, is het de bedoeling om te bekijken hoe beschermd erfgoed in dit gebied een rol zou kunnen spelen op vlak van de beoogde doelstelling: een bruisende buurt.

<sup>25</sup> Bv. Lier, Leuven.

<sup>26</sup> <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/bedoelingsgrond-beleidsmatig-gewenste-ontwikkelingen>

**Bij het ontwikkelen van een *projectvisie* voor een Bruisend erfgoedproject binnen dit gebied, ligt de nadruk op functieverweving: het combineren van de sterktes van sociaal-maatschappelijke en commerciële ontmoetingsmogelijkheden in én bij beschermd erfgoed.** Daarbij denken we onder meer aan functies zoals dorpshuizen, sport- en cultuurplekken, winkels, horeca, diensten, ... Daarbij komt ook de vraag hoe zo'n project duurzaam ingevuld, beheerd en gefinancierd kan worden.



### Zorgzame buurten

dorp en wijk als woon- en zorgplek



*Figuur 14. Begijnhof, Hoogstraten*

wonen en zorgen, de nabijheid van diensten en voorzieningen, mobiliteitsopties, zorggerichte aanleg van het publiek domein, vergroening en ontharding om het hitte-eilandeffect te vermijden, ...

**Het centrale idee bij het thema Zorgzame Buurten, is dat een zorgzame buurt oog heeft voor noden van diverse inwoners, en antwoorden biedt op de woon- en zorguitdagingen van de toekomst.** De hoge druk op de woningmarkt en de veranderende noden en verwachtingen van de verouderende bevolking zijn daarbij belangrijke aandachtspunten.

**Bij het ontwikkelen van een *gebiedsvisie* voor een Zorgzame buurt,** kan onder meer aandacht zijn voor diverse oplossingen voor



*Figuur 15. Hoogbouwwijk Sint-Maartensdal, Leuven*

**Bij het ontwikkelen van een *projectvisie* voor een Zorgzaam erfgoedproject binnen dit gebied, ligt de nadruk op de 'drempelloze' ontwikkeling van beschermd erfgoed voor zorgen en wonen, en het versterken van (zorg)gemeenschappen in en via beschermd erfgoed,** bv. collectief wonen, zorgwonen, intergenerationeel wonen, sociaal wonen, kinderopvang, ruimte voor zorgberoepen, zorgtuinen, ... Ook hier komt de vraag aan bod hoe zo'n project duurzaam ingevuld, beheerd en gefinancierd kan worden.

Op basis van de uitgangspunten met betrekking tot onder meer versterking van de lokale autonomie en het beheersbaar houden van het programma, stellen we voor om de toegang tot het programma te regelen via kandidaatstelling door Intergemeentelijke Onroerenderfgoeddiensten (IOED's) en Onroerenderfgoedgemeenten (OEG's). Hoe dit kan werken impact van deze keuze op de omvang van het programma, wordt verderop toegelicht.





## 4.2.4 Doelstellingen van het programma

Wat willen we bereiken met dit impulsprogramma?

### 1. BETER SAMENWERKEN EN UITVOEREN.

- **Versterking van ‘meerstemmig’ denken over de duurzame benutting van en de zorg voor beschermd erfgoed**, vanuit verschillende perspectieven, om zo te komen tot gedeelde visies én afgestemde steun en regels.
- Een **effectievere, betere en snellere uitvoering** van erfgoedprojecten met meerdere betrokken partijen.

### 2. PRAKTIJKLEREN, KENNIS DELEN EN SENSIBILISEREN.

- Systematische verzameling van **praktijkinput voor de optimalisatie van ondersteuning en regelgeving**, zowel binnen onroerend erfgoed als bij rakende beleidsdomeinen.
- Versterken en uitbouwen van **kennis en inzicht via lokaal ingebedde erfgoednetwerken**, en versterking van de rol van IOED's (Intergemeentelijke Onroerenderfgoeddiensten) en OEG's (Onroerenderfgoedgemeenten) als kernknooppunten in deze netwerken.
- **Versterking van het besef van het potentieel van erfgoed bij lokale actoren**, waaronder politici, gemeentelijke diensten, regionale structuren, ondernemers en burgers.

## 4.2.5 Designprincipes

Voortvloeiend uit de geformuleerde aandachtspunten en doelstellingen, werden **vier designprincipes** gehanteerd bij de ontwikkeling van het concept:

1. Streven naar duurzame oplossingen op lange termijn;
2. Een collectief leerproces;
3. Een vrije experimenteerruimte;
4. Een uitgebreide communicatieve en kennisondersteuning.

## 4.2.6 Streven naar duurzame oplossingen op lange termijn

Het programma stelt duurzame invulling en zorg voor erfgoed op de lange termijn voorop, en focust daartoe op drie vormen van duurzaamheid die zich zullen moeten vertalen in de concrete aanpak:

- **Maatschappelijke duurzaamheid:** in de erfgoedhefboomprojecten binnen dit programma, staat de ontwikkeling van maatschappelijk relevante visies en invullingen voor beschermd erfgoed voorop, in co-creatie vanuit verschillende perspectieven, en rekening houdend met de draagkracht van het erfgoed.
- **Financiële duurzaamheid:** erfgoedhefboomprojecten streven naar financiële haalbaarheid, zowel van investeringsprojecten als recurrent (exploitatie en onderhoud). De focus ligt op



projecten waar cofinanciering noodzakelijk is, en waarbij de financiering vanuit onroerend erfgoed als hefboom werkt om andere financiers mee aan boord te krijgen.

- **Ecologische duurzaamheid:** in erfgoedhefboomprojecten dient oog te zijn voor het verkennen van duurzame, potentieel circulaire materiaalkeuzes, hedendaagse energetische oplossingen, en ‘blauwgroene dooradering’ van projectgebieden (water en groen, wat op verschillende manieren positieve effecten heeft op het welbevinden door bv. verminderen van het hitte-eilandeffect).

#### 4.2.7 Een collectief leerproces

Het programma wordt opgezet als een collectief leerproces, en dit op verschillende manieren:

- **Leren tussen verschillende beleidsniveaus**, en dit zowel via beleidsniveau-overschrijdende samenwerking (verticale synergie) als beleidsdomein-overschrijdende samenwerking (horizontale synergie);
- Leren tussen **verschillende types stakeholders** die elk eigen expertises hebben: overheden, ondernemers, burgers, non-profitorganisaties;
- **Leren met oog voor verschillende types leerlessen:** niet alleen over wat er nodig is om projecten te doen slagen, maar ook over hoe er in functie daarvan het best samengewerkt wordt en welke randvoorwaarden er nodig zijn bv. op vlak van regelgeving;
- **Leren met een ingebed evaluatieperspectief**, zowel doorlopend, als specifiek in het kader van belangrijke mijlpalen, en zowel met focus op monitoring van de resultaten op vlak van projecten, alsook wat betreft de aanpak van en leerlessen over het proces van samenwerking. Daarbij is het van belang om samen *bij aanvang* van elke fase of stap uit te zoeken wat gewenste gedeelde doelen of *outcomes* zijn, en die in de loop van het proces op te volgen en indien nodig samen bij te sturen.

#### 4.2.8 Een vrije experimenteerruimte

Omdat we zoeken naar een samenwerkingsmodel met een totaal nieuwe manier van werken, moeten we voldoende ruimte creëren voor experiment, zonder de beperkingen die bestaande systemen opleggen. Het impulsprogramma is daarom opgezet als een vrije experimenteerruimte:

- **Zo veel mogelijk los van bestaande (erfgoed)regelgeving** en instrumenten. Een **regelluwe context** waar experiment voorop staat;
- **Een open definitie van erfgoed:** het kan gaan over erfgoed onder de grond (archeologie), de grond zelf (culturele landschappen, stads- en dorpsgezichten), wat erop staat (bouwkundig erfgoed), wat zich erin bevindt (roerend erfgoed) als verhalen en betekenissen van erfgoed (immaterieel erfgoed). Vastgesteld erfgoed kan aan bod komen, maar beschermd erfgoed is de focus van het programma;
- **Een open definitie van ‘benutting’ van erfgoed:** dit kan gaan over effectieve benutting voor onder meer wonen, bedrijvigheid, vrije tijd, onderwijs, zorg, ... maar ook over aspecten van identiteit, geschiedenis, de ontsluiting van verhalen en betekenissen, ...



## 4.2.9 Een uitgebreide communicatieve en kennisondersteuning

Leren en experimenteren vraagt een geschikte ondersteuning. Hiertoe voorziet het programma twee prioritaire lijnen:

- **Een projectplatform:** de plek waar het impulsprogramma wordt voorgesteld, geduid en toegelicht. Dit platform kan onder meer omvatten:
  - Oproepen voor deelname aan het programma;
  - Management van lopende projecten (login mogelijkheid);
  - Monitoring van afgelopen en lopende projecten (beheers- en opvolgtool);
  - Info over afgelopen en lopende projecten en leerlessen;
- **Kennisontwikkeling – en deling:** parallel aan de ontwikkeling van het platform, wordt ook ingezet op leerprocessen binnen en tussen projecten en actoren:
  - Ontwikkeling van nieuwe rollen bij betrokken actoren: AOE, IOED, ORG, lokale besturen, ... (met aandacht voor change management);
  - Lerende netwerken: leerprocessen tussen betrokken actoren overheen verschillende projecten;
  - Studiedagen, webinars, (online) publicaties: verspreiden van kennis en inzichten naar andere geïnteresseerden en potentieel toekomstige betrokkenen. Van belang hierbij is om ook te kijken naar eerder en elders ontwikkelde visies die in de context van dit programma opnieuw hun waarde kunnen bewijzen, bv.
    - Stads- en dorpsontwikkeling: bv. <https://www.vlaamsbouwmeester.be/nl/subsite/dorpelijkheid>;
    - Herbestemming: bv. <https://vlaamsbouwmeester.be/nl/publicaties/%E2%80%98herscheppen-ontwerpend-onderzoek-voor-het-projectbureau-herbestemming-kerken-2016-2021%E2%80%99>; <https://www.vlaamsbouwmeester.be/nl/kerken>; <https://www.parcum.be/nl/herbestemming-kerken>;
    - Wonen: bv. <https://www.vlaamsbouwmeester.be/nl/instrumenten/pilootprojecten/collectief-wonen>; <https://cooperatiefwonen.be/>; <https://www.vlaanderen.be/bijzondere-woonvormen/cooperatief-wonen>.

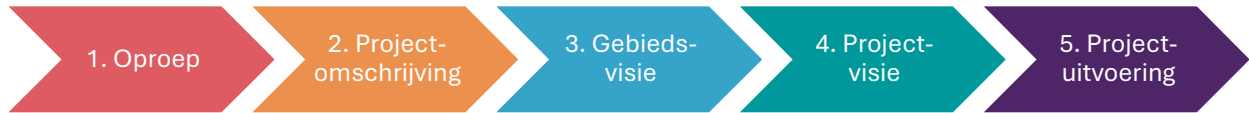


## 4.3 Governance

### 4.3.1 Hoe verloopt de procesflow?

### 4.3.2 Een proces in 5 fases

Het proces is opgebouwd uit vijf fases:



#### 1. Oproep

- **Wat:** een oproep zorgt ervoor dat de aandacht van stakeholders gevestigd wordt op het feit dat ze een voorstel kunnen indienen voor een gebied en een daaraan gerelateerd project.
- **Hoe:** op het projectplatform staat een doorlopende oproep om ideeën voor gebiedsvisies en projectvisies kenbaar te maken, en actuele informatie over welke projecten in welke uitvoeringsfase zijn en wat daar al uit geleerd werd. Jaarlijks brengt een communicatiecampagne de oproep onder de aandacht. Dit is het uitgelezen moment om de voortgang en resultaten van het programma te updaten, en tegelijk potentiële stakeholders warm te maken om mee te doen aan voor hen relevante projecten en/of leermomenten.
- **Wie:** alle mogelijke stakeholders in het project, zowel direct betrokken in projecten als geïnteresseerden.

#### 2. Opmaak van een projectomschrijving

- **Wat:** om te kunnen deelnemen aan het programma, dient eerst een projectomschrijving opgemaakt te worden.
- **Hoe:** dit is een compacte omschrijving, die omvat: de thematische invalshoek (bruisende buurt of zorgzame buurt); de gebiedsomschrijving (welk projectgebied, met welke geografische afbakening); de manier waarop het project wil inspelen op de thematische invalshoek; een indicatie van een of meer (mogelijke) erfgoedhefboomprojecten en eventueel andere projecten; de indiener en de partners of medestanders van het eerste uur; technische eisen die voortvloeien uit het programma (gegevens indiener, ...).
- **Wie:** de aanvraag wordt ingediend door een Onroerendergoedgemeente (OEG) of een Intergemeentelijke Onroerendergoeddienst (IOED). De opmaak van de projectomschrijving wordt begeleid vanuit het Agentschap Onroerend Erfgoed, totdat het project volledig klaar is om van start te gaan. Twee maal per jaar worden de ontvankelijke projecten officieel goedgekeurd, zodat ze daarna zo snel mogelijk kunnen opstarten.

#### 3. Opmaak van een gebiedsvisie

- **Wat:** de gebiedsvisie legt de link tussen de maatschappelijke noden die samenhangen met de gekozen thematische invalshoek, en het potentiële erfgoedhefboomproject in het projectgebied.
- **Hoe:** de opmaak van de gebiedsvisie vertrekt vanuit een omgevingsanalyse. Deze bouwt voort op bestaande onderzoeken en cijfers (o.a. diverse bestaande omgevingsanalyses en



ruimtelijke visies, gemeentemonitor, onderzoeken door IOED en OEG, inventaris onroerend erfgoed, ...). De gebiedsvisie brengt omgevingsnoden, gebiedsontwikkelingen, aanwezige erfgoedwaarden en actoren / stakeholders / potentiële co-financiers in beeld. De gebiedsvisie formuleert daarnaast scherpe criteria voor de selectie van een erfgoedhefboomproject in publieke of in private eigendom (gemengde eigendomsvormen kunnen ook, zolang beide perspectieven vertegenwoordigd zijn). Deze criteria hebben onder meer te maken met de match met de doelstellingen van het programma, de vraag of al eerder een publiek dan wel privaat project werd ingediend, maar ook met kritische succesfactoren zoals de kans op een snelle opstart, de aanwezigheid en/of engagementen van potentiële partners en co-financiers, ... De selectie van het uitvoeringsproject gebeurt in consensus door de stuurgroep op basis van evaluatie van een reeks vooraf bepaalde parameters.

- **Wie:** de gebiedsvisie wordt opgemaakt door een compacte stuurgroep met daarin een vertegenwoordiging van de diverse stakeholders / stakeholdergroepen en expertises, waaronder ook een expert van het Agentschap Onroerend Erfgoed. In de loop van het proces kunnen bijkomende stakeholders geconsulteerd worden. De IOED of OEG zorgt voor de coördinatie en administratieve ondersteuning van het proces. De projectcoördinatie kan opgenomen worden door IOED of OEG, of kan uitbesteed worden. De kennisdeling wordt gefaciliteerd vanuit het Agentschap Onroerend Erfgoed.

#### 4. Opmaak van een projectvisie voor het erfgoedhefboomproject

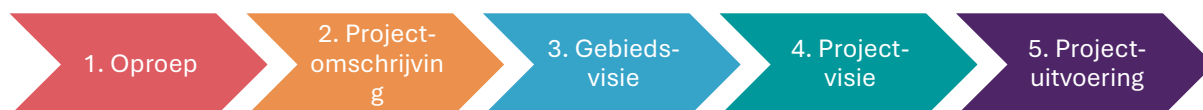
- **Wat:** voor het geselecteerde erfgoedhefboomproject (publiek, privaat, of mengvorm) wordt een co-creatieve projectvisie geformuleerd.
- **Hoe:** de projectvisie omvat de manier waarop het erfgoedhefboomproject inspeelt op de gebiedsvisie (thema en afbakening maatschappelijke noden), ontwerpend onderzoek (de potentiële functies en benutting in relatie brengen tot de erfgoedwaarden en draagkracht van het erfgoed), de stakeholders / groepen die betrokken zullen worden in het proces, alsook de potentiële partners en co-financiers, een businesscase en een beheermodel.
- **Wie:** de projectvisie wordt opgemaakt door een compacte 'coalitie' met daarin onder meer de eigenaar en (potentiële) gebruikers, partners en financiers. In de loop van het proces kunnen diverse experts en andere stakeholders betrokken worden, zoals omwonenden. Het opmaken kan worden begeleid door de stuurgroep, die hiertoe de nodige expertise moet bezitten of binnen brengen.

#### 5. Projectuitvoering van het erfgoedhefboomproject

- **Wat:** indien een akkoord bereikt kan worden over het opzet en de financiering van het project, is de financiële steun vanuit AOE voor de uitvoering principieel toegezegd, als hefboom om andere financiers mee aan boord te krijgen.
- **Hoe:** een schriftelijk akkoord van de partners over de principes van invulling en financiering. Daarna volgt de concrete uitwerking van ruimtelijke plannen, financieel plan, beheermodel, vergunningsaanvragen, ... Het herbestemmings- of transformatieproject wordt uitgevoerd. Nadien volgt op gezette tijden een punctuele terugkoppeling over de stand van zaken in functie van leerlessen over de duurzaamheid van de gekozen oplossing (bv. jaarlijks overleg tijdens de looptijd van het pilootprogramma).
- **Wie:** het project wordt uitgevoerd door de eigenaar / bouwheer, in samenspraak met de partners en co-financiers. De coalitie en/of stuurgroep volgt mee op of er in deze fase nog nood is aan bepaalde expertise en hoe die nood gefaciliteerd kan worden. Na een voltooide fase of na de volledige voltooiing van het project, wordt een feest georganiseerd waarvoor iedereen wordt uitgenodigd die op een of andere manier heeft bijgedragen aan het project.



### 4.3.3 Welke informatie is nodig in welke fase?



Overheen de vijf verschillende fases, is volgende informatie wenselijk:

#### 1. Oproep: algemene informatie in verband met de indiening

- Omschrijving van het programma
- Informatie over de subsidie
- In geval er een concreet indienmoment wordt bepaald: indienen mogelijk tot [datum en uur]
- Verder verloop na indiening: wanneer krijgt de aanvrager een antwoord, wat als het projectdossier niet is goedgekeurd, wat als het wel is goedgekeurd,...
- Contactpersoon bij vragen [naam en contactgegevens]

#### 2. Projectomschrijving

Basisinformatie

- Organisatiegegevens (al dan niet let KBO-nummer)
- Contactpersoon met contactgegevens (mailadres en telefoon)

Projectomschrijving

- Titel van het project
- Binnen welk thema wil je een indienen: “bruisende buurten” of “zorgzame buurten”(link naar beschrijving thema’s)
- Korte omschrijving van het project
  - Locatie van het gebied [adres en/of omschrijving van projectlocatie]
  - Waarom wil je dit project realiseren? Welke nood of kans wil je aanpakken?
  - Wat wil je bereiken met deze gebiedsvisie? Wanneer is je project geslaagd?
  - Welke partners kunnen worden betrokken bij de visievorming?
  - Hoe wil je het traject van de co-creatieve visievorming realiseren? Zelf begeleiden, uitbesteden, ... Geef in hoofdlijnen mee welke concrete acties je wil ondernemen, inclusief een ruwe timing.

#### 3. Gebiedsvisie

- Basisinformatie\*
- Titel van de gebiedsvisie\*
- Binnen welk thema: “bruisende buurten” of “zorgzame buurten”\*
- Korte omschrijving van het project\*
- Neerslag van het participatief traject (aanpak, partners, ...)



- Visiedocument
  - Contextanalyse van het gebied: ruimtelijke en maatschappelijke context
  - Doelstellingen gebiedsvisie
  - Situering van het erfgoedhefboomproject: erfgoedwaarde, potentieel voor het behalen van de doelstellingen, kansen voor co-financiering

#### 4. Projectvisie voor een erfgoedhefboomproject

- Basisinformatie\*
- Titel van het erfgoedhefboomproject
- Binnen welke gebiedsvisie
- Binnen welk thema: “bruisende buurten” of “zorgzame buurten”
- Visiedocument
  - Cultuurhistorische analyse
  - Gebouwtechnische analyse
  - Analyse van het benuttingspotentieel (ontwerpend onderzoek)
  - Financiële analyse: kostenplaatje en cofinancieringsmogelijkheden

#### 5. Projectuitvoering van een erfgoedhefboomproject

- Basisinformatie\*
- Titel van het erfgoedhefboomproject\*
- Binnen welke gebiedsvisie\*
- Binnen welk thema: “bruisende buurten” of “zorgzame buurten”\*
- Projectdossier
  - Overzicht werken en aan te vragen vergunningen
  - Uitvoeringsplannen
  - Businesscase
  - ...

#### 4.3.4 Welke criteria gelden in welke fase?

Hoe wordt bepaald welke voorstellen of aanvragen naar een volgende stap kunnen gaan? Het programma maakt voor de verschillende stappen in de procesflow een onderscheid tussen formele ‘ontvankelijkheidscriteria’ waaraan voldaan moet worden, en gegrondheidscriteria waarbij een inhoudelijk beoordeling nodig is. Hieronder volgt een eerste aanzet, deze criteria dienen in een volgende fase verder ontwikkeld en uitgediept te worden.





## 1. Projectomschrijving

### Ontvankelijkheidscriteria

- Conformiteit aan de projectcriteria zoals geformuleerd in het programmadecreet: bv. wie is de indiener, max. 1 projectomschrijving en gebiedsvisie per IOED / OEG, ...;
- Volledigheid en correctheid van het dossier zodat een passende beoordeling mogelijk is;

### Gegrondeidscriteria

- Gekozen thema en gebiedsomschrijving;
- Wijze waarop de gebiedsvisie wil inspelen op het gekozen thema en de daaraan gelinkte maatschappelijke noden;
- Oplijsting van potentiële erfgoedhefboomprojecten en andere projecten die in het gebied gerealiseerd zouden kunnen worden om op het thema in te spelen, daarbij rekening houdend of een eerdere gebiedsvisie van de indiener betrekking had op een publiek of privaat project

## 2. Gebiedsvisie

### Ontvankelijkheidscriteria

- Conformiteit aan de projectcriteria zoals geformuleerd in het programmadecreet: bv. wie is de indiener, max. 1 project per IOED / OEG, ...;
- Volledigheid en correctheid van het dossier zodat een passende beoordeling mogelijk is;

### Gegrondeidscriteria

- Plan van aanpak en toewijzing rollen (coördinatie, administratieve ondersteuning, kennisdeling, ...);
- Voorstel van samenstelling stuurgroep en te bevragen stakeholders en experts;
- Engagement om deel te nemen aan praktijkleren en om lokaal te sensibiliseren rond de gebiedsvisie;

## 3. Projectvisie voor een erfgoedhefboomproject

### Ontvankelijkheidscriteria

- Conformiteit aan de projectcriteria zoals geformuleerd in het programmadecreet: bv. goedgekeurd binnen welke gebiedsvisie, type eigenaar (publiek, privaat), beschermd erfgoed, ... Daarbij zal oog moeten zijn voor duidelijke omschrijvingen van de criteria: bv. wat betreft eigenaarschap (in welke categorie vallen tussenvormen zoals semipublieke organisaties, publiek-private structuren, ...?);
- Volledigheid en correctheid van het dossier zodat een passende beoordeling mogelijk is;

### Gegrondeidscriteria

- Wijze waarop het project zou kunnen inspelen op de gebiedsvisie en de daaraan gelinkte maatschappelijke noden;
- Voorstel van samenstelling van de 'coalitie' en te bevragen stakeholders en experts;





- Engagement om deel te nemen aan praktijkleren en om lokaal te sensibiliseren rond de gebiedsvisie en het potentieel van het uitvoeringsproject;

#### 4. Uitvoering van een erfgoedhefboomproject

##### Ontvankelijkheidscriteria

- Conformiteit aan de projectcriteria zoals geformuleerd in het programmadecreet: bv. beschermd erfgoed, geen dubbelfinanciering;
- Volledigheid en correctheid van het dossier zodat een passende beoordeling mogelijk is;

##### Gegronde criteria

- Partnerakkoord over de invulling, het beheer en de financiering van het project.

#### 4.3.5 Hoe kunnen de indieners ondersteund worden?

Centraal in de ambitie van het impulsprogramma staat de omslag in de benadering van erfgoedondersteuning. Dit zowel op niveau van de ambitie als organisatie, strategie en instrumenten. Als we elementen uit deze ambitie vertalen naar de praktijk, zijn er verschillende concrete acties die we kunnen ondernemen.

Drempels voor het indienen van projecten kunnen weggewerkt worden door een eenvoudige aanvraagprocedure en indieners actief te ondersteunen in de opmaak van hun projectdossier. Vooral voor kleinere lokale besturen of private partners – die vaak geen experts in subsidie- en/of projectwerking hebben - maakt dit het verschil.

Een aantal concrete ideeën om drempels te verlagen, de kwaliteit te verhogen en efficiënt te werken:

- In de omslag van AOE van “bewaker” naar coach en co-creator, zouden de onderdelen ‘projectomschrijving’, ‘gebiedsvisie’ en ‘projectvisie’ met ondersteuning van AOE opgemaakt kunnen worden. Die ondersteuning kan gaan van **(online) infosessies tot algemene interactieve thematische workshops of hands-on schrijfsessies**.
- Een eenvoudig en overzichtelijk **projecthandboek, aangevuld met een checklist**, maakt het indienen makkelijker om hun project op te stellen. In dit handboek wordt het programmakader vertaald naar mensentaal en is er een logische opbouw.
- De screening van de gebiedsomschrijving gebeurt door een **kwaliteitskamer**. Daarin kan er vanuit verschillende invalshoeken extra voeding gegeven worden zodat de projecten sterker en transversaler worden. Bijvoorbeeld rond duurzaamheid (vb. Kamp C), innovatieve technieken (vb. VITO), zorg (vb. Zorgnet-Icuro), sociale cohesie (vb. FOV),...
- **Modellen voor participatieprocessen**: het aanreiken van methodologieën, praktijkvoorbeelden en/of workshops rond het betrekken van stakeholders behoort ook tot de mogelijkheden van ondersteuning. Indien dergelijke processen uitbesteed worden, kan er ook een **model van aanbesteding** ontwikkeld worden, zoals vandaag ook gebeurt voor herbestemmingsonderzoeken. Belangrijk daarbij is om niet zozeer de aanpak vast te leggen, maar wel de randvoorwaarden: wat is het doel van het proces, welke types stakeholders moeten betrokken worden, wat moet er opgeleverd worden?
- **Verwijzen naar potentiële aanvullende financiering**:
  - Denk bijvoorbeeld aan de **provinciale diensten ‘Europa’** die de verschillende Europese programma’s opvolgen, of contactpersonen bij secretariaten van Europese fondsen met sterke linken met erfgoed (vb. Creative Europe). Ook kan



nagegaan worden of er linken zijn met andere thema's die Europa financieel ondersteunt, zoals innovatie (vb. Horizon), duurzaamheid (vb. EFRO), Klimaat (vb. Life) of cohesie en gezondheidszorg (vb. Interreg Europe).

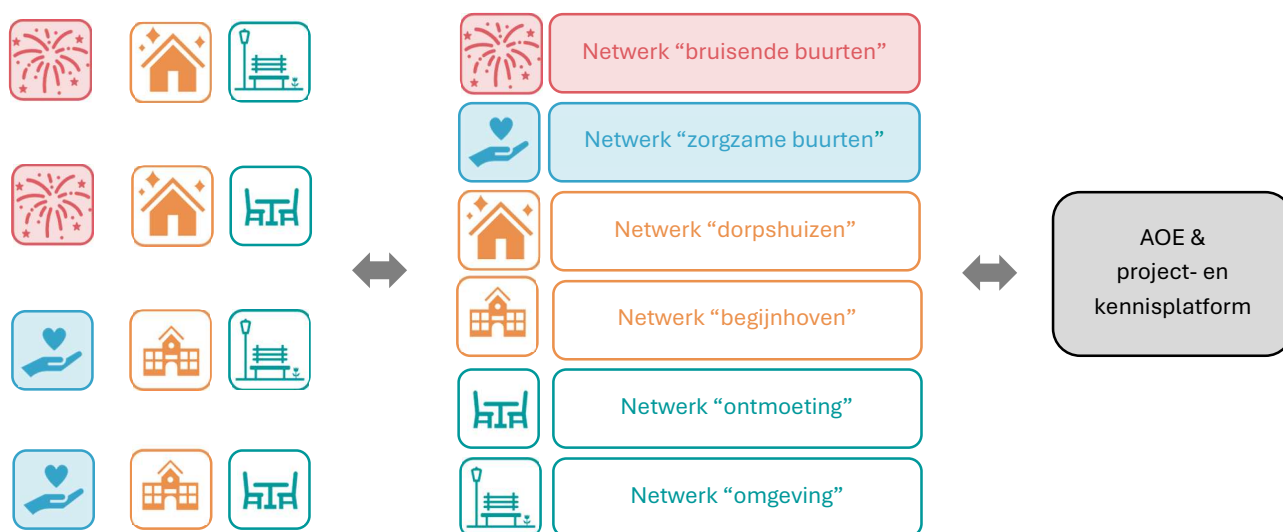
- Ook op **federaal, Vlaams en op provinciaal niveau** zijn er vaak oproepen met inhoudelijke linken rond 'ontmoeting' en 'zorg' (vb. LEADER, provinciale oproepen). Voordeel is dat deze projecten minder complex en tijdsintensief zijn.
- Tot slot mogen de **private fondsen** niet vergeten worden. Hoewel het vaak over kleinere bedragen gaat, kunnen ze zinvol zijn om de financiering dicht te rijden. Denk bijvoorbeeld aan de Koning Boudewijnstichting, CERA-fonds of Caritas Vlaanderen.

#### 4.3.6 Hoe wordt praktijkleren mogelijk gemaakt?

Het projectplatform en de medewerkers van het Agentschap Onroerend Erfgoed zijn de aanjagers van het leermodel. Samen met de OEG's en IOED's zorgen zij voor de kennisontwikkeling en -verspreiding zowel naar direct betrokkenen als geïnteresseerden. Cruciaal hierin zijn de lerende netwerken, die deze actoren op verschillende manieren met elkaar verknopen.

Lerende netwerken kunnen potentieel betrekking hebben op verschillende aspecten:

- De hoofdthema's: Bruisende buurten en Zorgzame buurten
- Onderliggende thema's of aspecten: bv. dorpshuizen, begijnhoven, ...
- Randvoorwaarden: bv. ecologische duurzaamheid, financiering,...



#### 4.3.7 Hoe wordt het impulsprogramma aangestuurd en opgevolgd?

De aansturing van het programma gebeurt onder leiding van het Agentschap Onroerend Erfgoed, en heeft enerzijds een beleidscomponent en anderzijds een operationele component. Beide aspecten dienen in een volgende fase verder geconcretiseerd te worden:



- **Programmabureau**
  - **Rollen:** visieontwikkeling, mogelijk maken van Vlaamse cofinanciering, en monitoring van het programma als geheel.
  - **Potentiële deelnemers:** AOE, diverse betrokken beleidsdomeinen (cultuur, sport, economie, toerisme, welzijn, wonen, zorg, energie...), VSG, NOE, ...
- **Coördinatieteam binnen AOE**
  - **Rollen:** coördinatie, ontwikkeling, kennisdeling, communicatie en monitoring van het programma.
  - **Potentiële deelnemers:** onder meer de betrokken experts en teamleads binnen het Agentschap, alsook terugkoppeling en dialoog met geïnteresseerde collega's.

## 4.4 Looptijd

De ervaring leert dat co-creatieve visieprojecten en uitvoeringsprojecten vaak een doorlooptijd van meerdere jaren kennen. Daarom is het noodzakelijk dat het impulsprogramma zelf ook een voldoende lange looptijd heeft. En omdat we willen werken buiten de context van de bestaande instrumenten om, kijken we hiervoor naar de experimentregelgeving (zie verder). Dit type wetgeving biedt de ruimte om een proeftuin- of impulsprogramma op te zetten met een looptijd van maximaal 10 jaar. –We stellen voor om het programma als volgt op te bouwen (zie ook de tijdlijnen in de hierna volgende hoofdstukken):

### Pilootfase: (5 + 5 jaar)

- **Vlaamse Legislatuur 1 (2024-2029)**
  - 2024: verkiezingen
  - 2025: voorbereiding
    - Voorbereiding en stemming experimentregelgeving
    - Uitwerking programma
      - Detailuitwerking van het impulsprogramma
      - Ontwikkeling van het projectplatform
  - 2026 - 2029
    - Start decreet
    - Lancering van het impulsprogramma
    - Ontwikkeling eerste projectvisies
    - Uitvoering eerste projecten
    - Tussentijdse evaluatie met oog op eventuele bijstellingen in legislatuur 2
- **Vlaamse Legislatuur 2 (2029-2034)**
  - 2029: verkiezingen
  - 2030: laatste jaar van fase 1 (eerste 5 jaar: 2026 tem 2030) – beslissing verlenging
  - 2031 - 2035



- Jaarlijkse projectoproep(en) voor gebieds- en projectvisies, daarbij ook inpikkend op het ritme van de legislatuur van de lokale besturen (2030-2035)
  - Compacte *midterm* evaluatie met oog voor zowel processen als projecten;
  - Volledige evaluatie van het programma, met oog op een eventuele verlenging of verankering in een nieuw decreet.
- **Vlaamse legislatuur 3 (2034 – 2039)**
    - 2034: verkiezingen + beslissing ivm laatste jaar experimentregelgeving
    - 2035:
      - Laatste jaar experimentregelgeving (niet verlengbaar)
      - Voorbereiding en stemming nieuw erfgoeddecreet

### Recurrente fase

In geval van positieve evaluatie van het geheel of van delen van het programma, dient er tegen het einde van de pilootfase een verankering voorbereid te worden via een nieuw of vernieuwd decreet.

## 4.5 Financiële impact

### 4.5.1 Stapel- en cofinanciering als uitgangspunt

#### Hefboomfinanciering vanuit het Agentschap onroerend erfgoed

Het programma is gebouwd op een **vaste basisbijdrage vanuit het Agentschap Onroerend Erfgoed**: enerzijds (co-)financiert het Agentschap **visieontwikkeling**, en anderzijds voorziet het in **hefboomfinanciering** om de **erfgoedhefboomprojecten** gerealiseerd te krijgen. Hefboomfinanciering betekent dat bij akkoord het bedrag vooraf wordt toegezegd of uitgekeerd, en niet achteraf. Dit moet andere financiers overtuigen om mee aan boord te stappen.

Hiertoe stellen we voor om een **nieuw type van projectfinanciering te ontwikkelen**: voor de berekening van de steun wordt niet langer vertrokken vanuit concrete ingrepen, maar wel vanuit een forfaitaire logica, aan de hand van een formule met diverse parameters (dit wordt ook al toegepast voor archeologie). O.i. kan op basis van de ondersteuning van projecten in de afgelopen 10 jaar een relevante formule ontwikkeld worden, die vervolgens waarde vast gemaakt dient te worden via toepassing van een indexering. Parameters kunnen bv. omvatten:

- Het type werken: Bv. dak, gevel, funderingen, interieur, buitenaanleg, archeologische opgraving, ...;
- De schaalgrootte: bv. aantal m2 per type werken.

Een aandachtspunt bij de financiering van projecten in de context van het impulsprogramma is het **onmogelijk maken van dubbelfinanciering via andere erfgoedinstrumenten**: wie wil instappen in het programma, laat andere premie-aanvragen vallen en/of doet automatisch afstand van andere claims. Hiertoe moet bekeken worden welke vormen van financiering al dan niet wel mogen gecombineerd worden. Zo kan bv. een combinatie met de wachtlijst, de standaardpremies en de oproepen verboden worden, maar kan een financiering voor bv. dringende instandhoudingswerken,



een archeologische noodopgraving of onderhoud (op termijn) wel mogelijk zijn. Ook de subsidiëring van OEG's en IOED's valt o.i. buiten deze logica.

## Stapelfinanciering op Vlaams niveau

**Het programma streeft ernaar om stapelfinanciering voor erfgoedhefboomprojecten vanuit andere Vlaamse beleidsdomeinen te vereenvoudigen.** Daarbij zien we verschillende opties:

- **Stapelfinanciering voor de gezamenlijke ontwikkeling van gebiedsvisies:** in het voorliggende concept is hiervoor niet gekozen. Omwille van eenvoudige toekenning en opvolging, is geopteerd voor financiering enkel vanuit het Agentschap Onroerend Erfgoed. Niettemin is het perfect mogelijk om hiervoor eventueel stapelfinanciering vanuit verschillende beleidsdomeinen te voorzien.
- **Stapelfinanciering door *parallel* in te zetten op de uitvoering van gebiedsvisies:** hierbij leggen de overheden niet letterlijk budgetten samen, maar worden de krachten gebundeld door diverse types uitvoeringsprojecten te 'stapelen', met elk hun eigen doelstellingen, regels en ondersteuning, maar telkens bijdragend aan Bruisende en Zorgzame buurten. Dit kan gaan over bv. kernversterking, gevelrenovatie van panden die niet beschermd zijn, heraanleg van het openbaar domein, vergroening en ontharding, ...
- **Stapelfinanciering voor de realisatie van erfgoedhefboomprojecten:** in dit geval is het streven naar engagement van andere Vlaamse beleidsdomeinen en lokale actoren om erfgoedhefboomprojecten mee uit te denken en mee te financieren (bv. vanuit cultuur, welzijn, stadsontwikkeling, economie, wonen, zorg, energie, ...). Hierbij kan potentieel ook gekeken worden naar de combinatie met andere financieringstools van de Vlaamse overheid, zoals bv. een achtergestelde lening via PMV, borgstelling, de winwinlening, ... Tot slot kan ook overwogen worden om een tijdelijke opschorting van verplichtingen mogelijk te maken, bv. opschorting van leegstandstaks tijdens de ontwikkeling van een projectvisie voor een erfgoedhefboomproject.

**Vandaag gebeurt stapelfinanciering en gezamenlijke visievorming op Vlaams niveau de facto al via parallelle investeringen**, met bv. Toerisme Vlaanderen (investeringsubsidies toeristische hefboom-projecten), Departement Cultuur, Jeugd en Media (investeringsubsidies boventokale cultuur- en jeugdinfrastructuur), VEKA (afstemming rond energiescan voor erfgoed,...), ... Deze vorm van stapelfinanciering kan mogelijk vereenvoudigd of gestroomlijnd worden in de context van het programma.

**Potentieel kan stapelfinanciering ook gaan over de 'exploitatiefase' (gebruiksfase):** ook dit gebeurt de facto al, bv. door het verlenen van werkingssubsidies voor een culturele of zorgwerking op een erfgoedlocatie. Deze subsidies zorgen ervoor dat de erfgoedplek effectief benut wordt, wat bijdraagt de kans dat deze plek zal nagelaten worden aan de generaties na ons. We stellen echter vast dat er bij sociaalmaatschappelijke (gesubsidieerde) invullingen vaak gaten vallen in de financiering van het gebouwonderhoud, wat leidt tot niet duurzaam gebruik: de werkingssubsidie is niet bedoeld voor gebouwbeheer, maar wordt ook niet altijd elders voorzien. In veel gevallen rijdt het lokaal bestuur als eigenaar dit gat dicht, maar ook de lokale besturen hebben een notoire achterstand in hun onderhoudsverplichtingen. Deze uitdaging vraagt een integrale blik op het kostenplaatje en de onderhoudsfinanciering op lange termijn. Er is nog veel ruimte voor het beter afstemmen en coördineren van de ambities, de financiële stromen en de randvoorwaarden die daarbij gelden.



## Stapelfinanciering met Europese middelen

Het programma streeft ernaar om de mogelijkheden te verkennen van Europese financiering voor onder meer onderzoeken, innovatieve ontwikkelingen, investeringen en exploitatie (dit laatste betreft in principe uitsluitend projectfinanciering en geen structurele exploitatiefinanciering). Programma's waarvan het potentieel gescreend kan worden voor onroerend erfgoed in het algemeen, en voor dit impulsprogramma in het bijzonder:

- DUT – driving urban transitions: <https://dutpartnership.eu>
- New European Bauhaus, [https://new-european-bauhaus.europa.eu/get-involved/funding-opportunities\\_en](https://new-european-bauhaus.europa.eu/get-involved/funding-opportunities_en)
- Creative Europe: <https://culture.ec.europa.eu/funding/calls>
- De structuurfondsen, in overleg met VLAIO (LEADER, EFRO, ...): [https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development\\_nl](https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development_nl)
- URBACT: <https://urbact.eu/>
- ...

### 4.5.2 Inschatting van de financieringsnood van het impulsprogramma

#### Omvang van het programma

Op basis van de uitgangspunten met betrekking tot onder meer versterking van de lokale autonomie en het beheersbaar houden van het programma, stellen we voor om de toegang tot het programma te regelen via kandidaatstelling door Intergemeentelijke Onroerenderfgoeddiensten (IOED's) en Onroerenderfgoedgemeenten (OEG's). Daarbij gelden volgende bemerkingsen:

- Lokale besturen die nog geen deel van uitmaken een IOED en nog geen erkenning hebben als OEG, kunnen **desgewenst alsnog de erkenning(en) aanvragen** om te kunnen instappen in het impulsprogramma.
- In sommige gebieden combineren lokale besturen de erkenning als OEG en de deelname aan een IOED. In die gevallen kan een **bestuur slechts éénmaal participeren: hetzij via de IOED, hetzij als OEG.**

Op basis van de uitgangspunten met betrekking tot onder meer de aandacht voor publieke en private projecten en de beheersbaarheid naar capaciteit en budget, stellen we voor om het aantal erfgoedhefboomprojecten te beperken en die goed te ondersteunen, zowel inhoudelijk als financieel: een beschermd erfgoedproject van een publieke eigenaar en een beschermd erfgoedproject van een private eigenaar, waarbij telkens de uitdaging is dat er meerdere betrokken partijen nodig zijn om het project te kunnen ontwikkelen.

Startend vanuit deze overwegingen, ramen we de omvang van het impulsprogramma als volgt:

- **Aantal gebiedsvisies: 45**
  - Basis: huidige 32 IOED's + 3 OEG die geen deel uitmaken van een IOED = 35 gebiedsvisies;
  - Potentieel: 5-tal bijkomende IOED's of OEG's (elk lokaal bestuur heeft de kans om nog in te stappen) + 5-tal extra OEG's die niet (mee) indienen met hun IOED;



- **Aantal erfgoedhefboomprojecten: 90**
  - In geval van 1 gebied: 1 publiek beschermd erfgoedproject en 1 privaat beschermd erfgoedproject;
  - In geval van 2 gebieden: 1 publiek beschermd erfgoedproject en 1 privaat beschermd erfgoedproject, verdeeld over de 2 gebieden.

## Inschatting van de financieringsnood

Uitgaande van de bovenstaande parameters, werd een indicatieve raming opgemaakt voor de totale financiering van het impulsprogramma. De aangegeven budgetten per parameter zijn onderbouwd vanuit de praktijk, maar kunnen desgewenst nog aangepast worden. Ze gaan uit van maximale scenario's (alle gebieden, alle projecten, en de volledige budgetvork per project) en geven dus een plafond aan. Vermoedelijk zal dit maximum niet behaald worden, maar omwille van het gelijkheidsprincipe moet met die mogelijkheid rekening gehouden worden zodat alle rechthebbenden gelijk behandeld worden.

Het impulsprogramma omvat volgende parameters:

- **Steun voor visieontwikkeling**
  - **Co-creatieve gebiedsvisies:** maximaal 90 gebieden x € 50 000 per gebiedsvisie
  - **Co-creatieve projectvisies:** maximaal 90 projecten x € 50 000 per projectvisie
- **Steun voor uitvoering van de projecten:** een budgetlijn van max. € 800 000 (noot: via forfaitaire formule, dit bedrag zal niet voor elk project nodig zijn) voor maximaal 90 projecten
- **Financiering van de omkadering van het programma**
  - Eenmalig: ontwikkeling programma, projectplatform en communicatie, teamontwikkeling AOE (change management)
  - Jaarlijks: afhankelijk van de keuzes, budget voor kennisondersteuning en communicatie en ontwikkeling van de rol van OEG en IOED
- **Totaal, gespreid over 2 legislaturen: +- € 83 miljoen.**

### 4.5.3 Tijdelijk financiële impact

#### Raming van de omvang van het programma

We ramen de omvang van het impulsprogramma als volgt:

- **Aantal gebiedsvisies: maximaal 90**
  - Basis: huidige 32 IOED's + 3 OEG die geen deel uitmaken van een IOED = 35 gebiedsvisies;
  - Potentieel: 5-tal bijkomende IOED's of OEG's (elk lokaal bestuur heeft de kans om nog in te stappen) + 5-tal extra OEG's die niet (mee) indienen met hun IOED;
  - Totaal: 45 partners die elk maximaal 2 projecten kunnen indienen (Buisende en/of Zorgzame buurt).
- **Aantal erfgoedhefboomprojecten: maximaal 90**
  - Maximaal 45 projecten Buisende buurt en maximaal 45 projecten Zorgzame buurt;



- Daarbij is het van belang om het evenwicht tussen publieke en private projecten te bewaken: in geval van twee projecten is er minstens 1 privaat project.

### Inschatting van de financieringsnood

Om een inschatting te maken van de **financiële impact per legislatuur en per jaar**, werd een **raming gemaakt op basis van een aantal aannames**. De raming betreft *maximumbedragen*; de reële kost zal in principe lager liggen. De raming gaat uit van volgende aannames:

- De experimentregelgeving wordt voorbereid en gestemd in 2025, en het decreet wordt actief vanaf 2026 (met een looptijd van 5 + 5 jaar loopt het tot en met 2035);
- AOE financiert de visies volledig, en de uitvoering van erfgoedhefboomprojecten gedeeltelijk via hefboomfinanciering;
- Er wordt in de berekening (nog) geen rekening gehouden met stapelfinanciering vanuit andere beleidsdomeinen, en -niveaus;
- Er worden effectief 90 gebiedsvisies en 90 erfgoedhefboomprojecten uitgevoerd;
- Aan alle 90 uitvoeringsprojecten wordt volledige projectfinanciering wordt toegekend, en deze financiering wordt integraal vastgelegd voor elk project gedurende de looptijd van het impulsprogramma;
- Alle voorziene budgetten worden volledig uitgekeerd in de loop van het impulsprogramma;
- De gebiedsvisies, projectvisies en uitvoering van projecten volgen elkaar aan een hoog tempo op: in jaar 1 wordt de gebiedsvisie ontwikkeld, in jaar 2 wordt de projectvisie geconcretiseerd en in jaar 3 start de uitvoering van het project (met budgetgarantie).

Deze aannames leiden tot volgend financieel plaatje:

- Een totale financieringsnood van ongeveer € 83 miljoen;
- Waarvan ongeveer € 30 miljoen in de huidige legislatuur en € 53 miljoen in de volgende legislatuur. Omwille van de opstartfase én de lange doorlooptijd van dergelijke projecten, is er o.i. een hogere budgettaire druk te verwachten in de tweede legislatuur.





		Overheadkost	Gebiedsvisies	Projectvisies	Projectuitvoering	Totaal	Budgetraming per legislatuur			
			Per gebied	Per project	Per project					
			50.000,00	50.000,00	800.000,00					
2024		-	0	-	0	-	30.600.000			
2025	Jaar 0	300.000	0	-	0	-	300.000			
2026	Jaar 1	300.000	14	700.000	0	-	1.000.000			
2027	Jaar 2	200.000	16	800.000	14	700.000	0	1.700.000		
2028	Jaar 3	200.000	16	800.000	16	800.000	14	11.200.000	13.000.000	
2029	Jaar 4	200.000	16	800.000	16	800.000	16	12.800.000	14.600.000	52.600.000
2030	Jaar 5	200.000	12	600.000	16	800.000	16	12.800.000	14.400.000	
2031	Jaar 6	200.000	12	600.000	12	600.000	16	12.800.000	14.200.000	
2032	Jaar 7	200.000	4	200.000	12	600.000	12	9.600.000	10.600.000	
2033	Jaar 8	200.000	0	-	4	200.000	12	9.600.000	10.000.000	
2034	Jaar 9	200.000	0	-	0	-	4	3.200.000	3.400.000	
2035	Jaar 10	-	0	-	0	-	0	-	-	saldo
Totaal		2.200.000	90	4.500.000	90	4.500.000	90	72.000.000	83.200.000	

#### 4.5.4 Financiële impact op betrokken actoren

De financiële impact op de IOED's en OEG's schatten we als volgt in:

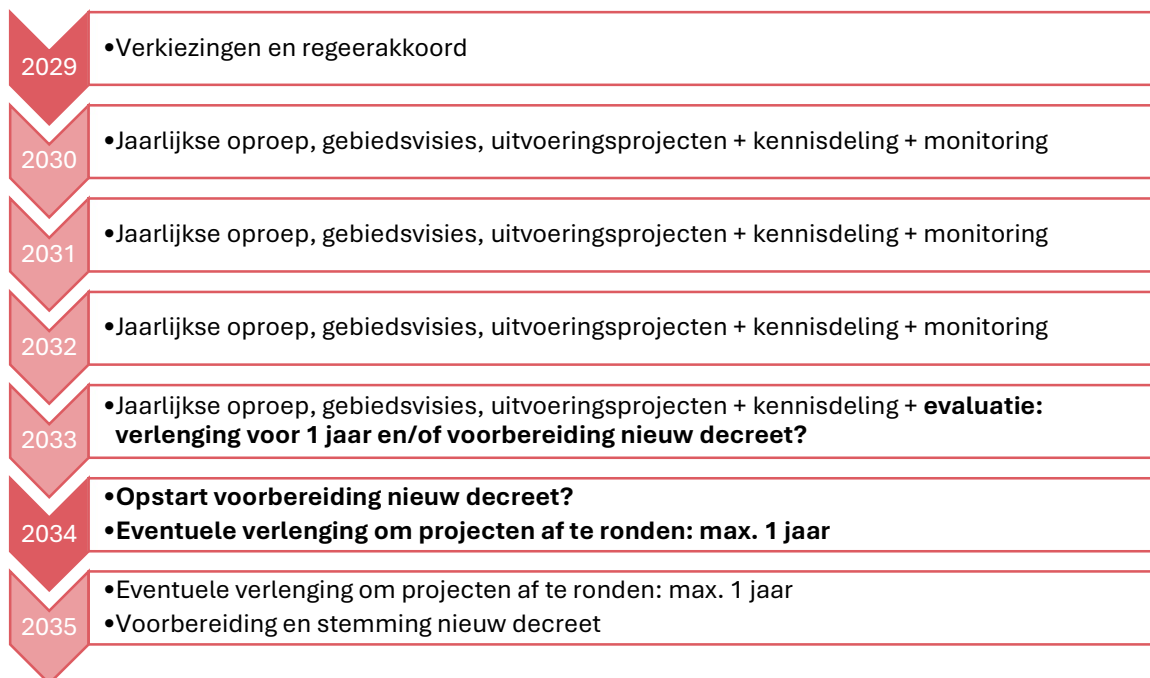
- **Ontwikkeling gebieds- en projectvisies:** geen impact in zoverre AOE de volledige kost voor de visievorming op zich neemt, en in zoverre deze nieuwe rol kan ingepast worden in het organisatorisch en financieel kader van de IOED of OEG. Wel impact indien de voorziene budgetten ontoereikend zouden zijn voor het noodzakelijke co-creatieve proces. Het opmaken van een leidraad voor dat proces kan helpen om eventuele meerkosten beheersbaar te houden.
- **Uitvoering van projecten:**
  - Geen impact op IOED's.
  - Wel impact op OEG's en gemeenten die een projectgebied op hun grondgebied hebben: cofinanciering van publieke, potentieel ook private erfgoedhefboomprojecten, alsook de financiering van complementaire projecten vanuit andere beleidsdomeinen (bv. heraanleg openbaar domein, impulssteun voor gevelrenovatie, ...)



## 4.6 Organisatorische impact

### 4.6.1 Tijdslijn organisatorische impact

De organisatorische impact op AOE loopt parallel met de financiële impact:



## 4.6.2 Organisatorische impact op de direct betrokken actoren

Bovenstaande tijdlijn schetst wanneer welke impact te verwachten is op het Agentschap Onroerend Erfgoed. De verschillende aspecten moeten desgevallend in meer detail worden uitgewerkt, ook op vlak van personeelsbezetting, en met oog voor intern transitie management (met oog voor zowel medewerkers als processen).

In de context van het impulsprogramma, wordt ook van de deelnemende IOED's en OEG's nieuwe rollen verwacht. De ondersteuning en financiering van OEG en IOED wordt aangepast vanaf 2027, wat de kans biedt om in te spelen op nieuwe noden en verwachtingen die voortvloeien uit de samenwerking in het kader van het impulsprogramma:

- **Vorbereidingsfase programma:** idealiter wordt het programmaconcept en het projectplatform ontwikkeld door AOE en aangescherpt in dialoog met stakeholders, waaronder IOED's en OEG's maar niet uitsluitend: ook andere Vlaamse beleidsdomeinen en andere actoren zoals ondernemers en burgers kunnen een bijdrage leveren.
- **Ontwikkeling van gebieds- en projectvisies:** betrokken IOED's en OEG's zijn trekkers van zowel de projectomschrijving, de administratieve ondersteuning van gebieds- en projectvisies en de kennisontwikkeling en -deling. Deelname aan het programma zal dus een behoorlijk grote impact hebben op hun tijd en capaciteit, alsook de benodigde competenties (terreinkennis en projectmanagement, want inhoudelijke expertise wordt geleverd via AOE). Daarbij dient AOE zich rekenschap te geven van het evenwicht tussen verwachtingen over de uitvoering van diverse taken en bevoegdheden enerzijds, en de beschikbare financiële steun anderzijds. Daarbij kan ook overwogen worden om meer autonomie te geven aan de lokale besturen om prioriteiten te stellen wat betreft de uitvoering van hun taken en bevoegdheden.
- **Uitvoering van projecten:** IOED's hebben in principe geen rol in de uitvoering van de projecten, tenzij het betrokken lokaal bestuur zo'n rol naar de IOED zou delegeren.

## 4.6.3 Huidige juridische context

Het bestaande wettelijke kader is vastgelegd in het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, dat de eerdere Monumenten-, Landschaps- en Archeologiedecreten vervangt. Het decreet regelt onder meer de erkenning van Onroerenderfgoedgemeenten en Intergemeentelijke onroerend-erfgoeddiensten, de regels betreffende alle archeologische aspecten, de modaliteiten van beschermingen, erfgoedlandschappen en werelderfgoed en de werking van onroerenderfgoed-richtplannen en beheersplannen, en tot slot een aantal financieringsmogelijkheden.

Het Vlaams Gewest voorziet in financiële stimuli met een juridische grondslag in het Onroerenderfgoeddecreet en het Onroerenderfgoedbesluit. Beide regelgevingen zijn op 1 januari 2015 in werking getreden. De Vlaamse regelgever heeft intentioneel deze instrumenten zo veel mogelijk ingepast in het Europese subsidielandschap zoals het bestond op het moment van de totstandkoming van het decreet en het bijhorend uitvoerend besluit (dit besluit regelt de praktische uitvoering van de regelgeving).

De Vlaamse regering kan diverse subsidies en premies toekennen:

- **Subsidies** aan o. a. IOED's (Intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten) en OEG's (Onroerenderfgoedgemeenten) in het kader van een **samenwerkingsovereenkomst**;
- **Subsidies** aan de houder van het zakelijk recht of beheerder van het betreffende onroerend goed, in het kader van een **beheersovereenkomst**, waarbij die zich er vrijwillig toe verbindt



om gedurende een bepaalde termijn een of meer maatregelen uit de **beheerpakketten** uit te voeren tegen betaling van een vooraf bepaalde vergoeding;

- **Projectsubsidies** voor bv. projecten die een thematische en/of gebiedsgerichte aanpak beogen, syntheserapporten van archeologische onderzoeken opmaken of andere. Deze subsidies kunnen zich dan ook richten op verenigingen, administratieve overheden, particulieren en erkende archeologen;
- Tot slot kan de Vlaamse regering **premies** uitreiken voor bv. **werkzaamheden** aan of in beschermd goederen, het **beheer** van beschermd onroerend goed, of in het geval van een buitensporige directe kost van de verplicht uit te voeren **archeologische opgraving**. Het toekennen van de premies is onderhavig aan de voorwaarden die de Vlaamse regering heeft vooropgesteld en zijn terug te vinden in hoofdstuk 11 van het Onroerenderfgoedbesluit. Er zijn zes verschillende premies te onderscheiden: 1/ de erfgoedpremie; 2/ de onderzoekspremie; 3/ de meerjarenpremieovereenkomst; 4/ de premie voor buitensporige opgravingskosten; 5/ de premie voor archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem en 6/ de premie voor archeologisch onderzoek van menselijke inhumatieresten. Deze premies dienen te worden aangevraagd via een aanvraagdossier.

## 4.7 Juridische impact

### 4.7.1 Tijdlijn juridische impact

De juridische impact concentreert zich vooral op de start en het voorziene einde van de pilootfase, met mogelijk een derde mijlpaal bij de start van de tweede legislatuur:

- Start legislatuur 1: ontwikkeling en goedkeuring experimentregelgeving
- Start legislatuur 2: potentiële vertaling van leerlessen naar bestaande instrumenten buiten het programma
- Einde legislatuur 2: verlenging experimentregelgeving voor 1 jaar EN/OF realisatie van een vernieuwd erfgoeddecreet





#### 4.7.2 Juridische impact van het impulsprogramma

Het volledige juridische advies is toegevoegd in bijlage Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.. Hierna volgt een parafrasering van de belangrijkste elementen.

#### 4.7.3 Aanpassingen aan het juridisch kader?

Als er moet worden geraakt aan de geldende juridische rechtsbronnen, is het belangrijk om **aandacht te hebben voor de verhoudingen van de rechtsregels onderling.**

Een **decreet** heeft kracht van wet. Het kan de geldende wetsbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Doordat een afgekondigd decreet gelijkgesteld is met een wet, kan het decreet enkel worden gewijzigd door het wetgevend orgaan van het Vlaams Gewest. Hoewel zowel het Parlement als de Regering het wettelijk initiatiefrecht hebben, zullen de gestemde wetsontwerpen en -voorstellen maar in werking treden door de bekrachtiging en de afkondiging ervan. De Vlaams regering kan dus enkel het initiatief nemen om een decreet te laten behandelen door het Parlement, en kan hieromtrent amendementen indienen.

Ter uitvoering van een decreet, kan het Vlaams gewest als uitvoerende macht **besluiten** uitvaardigen. De gewestregering dient daarbij echter de bepalingen van het decreet steeds te respecteren.

Daarnaast beschikt de Vlaamse regering over **“afgeleide” bevoegdheden**, met name in geval het decreet uitdrukkelijk bepaalde aspecten omtrent de regelgeving delegeert aan de gewestregering:

- Ten eerste beschikt de gewestregering over een **algemene uitvoeringsbevoegdheid** die zij kan toepassen indien het decreet de uitvoering ervan vereist;
- Daarnaast kan het **Vlaamse Parlement bepaalde aspecten van haar bevoegdheid uitdrukkelijk delegeren aan de uitvoerende macht**, wat het Grondwettelijk Hof expliciet toelaat. De Raad van State adviseert om deze machtiging door het Vlaamse Parlement nauwkeurig te formuleren, alsook om de voornaamste bepalingen van het decreet zelf te regelen, zodat de democratische legitimiteit van de regelgeving wordt versterkt.



**Het huidige Onroerenderfgoeddecreet maakt een praktische, ruime toepassing van bovenstaande delegatiemogelijkheden van de Vlaamse decreetgever:** onder meer de erkenning van OEG's en IOED's, het bepalen van beschermingen, het afsluiten van samenwerkings- en beheersovereenkomsten en het toekennen van projectsubsidies worden op deze manier gedelegeerd.

#### 4.7.4 Ontwikkeling en goedkeuring experimentregelgeving

Om het impulsprogramma decretaal te onderbouwen, is er een scenario mogelijk om een experimentruimte te creëren, los van het bestaande regelgevende kader: met name via de **experimentregelgeving**<sup>27</sup>.

Het Bestuursdecreet van 7 december 2018 definieert de experimentregelgeving als **tijdelijke regelgeving met een geldingsduur van maximaal tien jaar**, die geldt voor een specifieke ruimte of voor een specifieke doelgroep of in een specifieke situatie, en die bij wijze van experiment wordt ingevoerd. Een verlenging is mogelijk, maar kan slechts één keer en kan niet langer duren dan vijf jaar. Het betreft dus wet- of regelgeving die vervalt na een vooraf bepaalde periode, tenzij de wetgever anders beslist.

**De experimentregelgeving wordt ingevoerd door de Vlaamse Regering.** De experimentregelgeving past in een steeds snellere maatschappij, waarin de wetgever kwalitatieve wetgeving moet uitvaardigen en deze aanpassen volgens het tempo en de noden van de rechtsonderhorigen. De tijdelijke regelgeving laat de wetgever toe om op wendbare wijze de anders vrij statische regelgeving het beleid sneller en al lerend toe te passen. Wanneer regelgeving achteroploopt, ontstaan immers fricties tussen regelgeving en innovaties, aldus de auteurs in "Ervaringen met experimentwetgeving in Vlaanderen". Het gebruik van experimentregelgeving heeft als bijkomend voordeel dat de noodzaak van reparatiewetgeving drastisch kan verminderd worden.

**De experimentregelgeving kan in bepaalde gevallen afwijken van de geldende decreten en wettelijke regelingen**, waarbij de Vlaamse Regering de **motivatie en de doelstelling** die ten grondslag ligt aan de afwijking voorziet.

De Vlaamse Regering dient daarbij echter rekening te houden met een aantal **belangrijke begrenzings**, die telkens ten goede komen aan de rechtszekerheid van de betrokkenen:

- De experimentregelgeving **mag niet raken aan de verweermogelijkheden en beroepsmogelijkheden**, de bepalingen die grondrechten van de burgers beschermen, of aan de bepalingen die betrekking hebben op de veiligheid en gezondheid van de burgers;
- De experimentregelgeving mag geen **afwijkende rechtssituatie creëren of de definitief verworven rechten van de rechtssubjecten aantasten**;
- Het invoeren van de experimentregelgeving dient te gebeuren **zonder een schending van de geldende Europese regelgeving** te betekenen;
- De experimentregelgeving kan enkel worden ingevoerd voor iets waarvoor geen specifieke decretale regeling bestaat.

**Experimentregelgeving kan op gespannen voet staan met andere, al dan niet grondwettelijke rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.** Aangezien het Bestuursdecreet bepaalt dat de experimentregelgeving enkel

<sup>27</sup> <https://navigator.emis.vito.be/detail?woId=78579&woLang=nl>



kan afwijken van decretale en wettelijke bepalingen, dienen deze algemene rechtsbeginselen in elk geval gehuldigd te worden.

Het Bestuursdecreet vereist tot slot dat een afwijking op het decreet, pas uitwerking kan krijgen na bekrachtiging door het democratisch, wetgevend orgaan van de Vlaamse overheid.

#### 4.7.5 Wat betekent dit voor de decretale onderbouw van het impulsprogramma?

- De **Vlaamse regering** is gemachtigd door het Bestuursdecreet om via een **besluit** af te wijken bestaande decretale bepalingen, om op die manier ruimte voor experimenten te creëren. De regering kan dus een **voorstel van experimentregelgeving uitwerken**.
- Bij het uitwerken van het besluit, dient oog te zijn voor volgende **begrenzingsen**:
  - Er moet **duidelijk omschreven en gemotiveerd** worden waarom de experimentregelgeving noodzakelijk geacht wordt;
  - Er mag **geen afwijkende rechtssituatie** gecreëerd worden, tenzij de afwijkende regeling een rechtssituatie schept die gelijkaardig is aan de bestaande situatie. Definitief verworven rechten mogen niet aangetast worden;
  - De experimentregelgeving mag niet raken aan **bestaande verweer- en beroepsmogelijkheden**;
  - De **geldende Europese regelgeving** mag niet geschonden worden. Er kan immers enkel worden afgeweken van decretale en wettelijke bepalingen. Afwijken van Europese regels valt daar niet onder.
- De voorgestelde experimentregelgeving wordt vervolgens **bekrachtigd door het Vlaams Parlement**.
- In de **Memorie van Toelichting** wordt de samenhang geduid te worden met de bestaande regelgeving, en de wijze waarop steun vanuit het impulsprogramma al dan niet gecombineerd kan worden met bestaande ondersteuningsinstrumenten. Dit betreft onder meer de subsidiëring van IOED's en OEG's; projectsubsidies voor een gebiedsgerichte of thematische aanpak; de 6 premietypes: de erfgoedpremie, de onderzoekspremie, de meerjarenpremieovereenkomst, de premie voor buitensporige opgravingskosten, de premie voor archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem, en de premie voor archeologisch onderzoek van menselijke inhumatieresten.

#### 4.7.6 Aandachtspunten bij afschaffing en/of hervorming van bestaande instrumenten

Om te vermijden dat leerlessen pas na meer dan 10 jaar hun uitwerking krijgen in het bredere veld, kan op een eerder moment mogelijk overwogen worden om op basis van evaluatie, aanpassingen te doen aan het instrumentarium dat *geen* deel uitmaakt van het impulsprogramma. Bij de eventuele aanpassing of afschaffing van bestaande instrumenten, dient gewaakt te worden over de **retroactiviteit en de normenhiërarchie**.

Een **decreet heeft in principe geen terugwerkende kracht**. Tenzij dit anders bepaald wordt, is een nieuw decreet niet alleen van toepassing op situaties die ontstaan na haar inwerkingtreding, maar ook op de toekomstige gevolgen van situaties die zich voortdoen of die voortduren onder de nieuwe wet, *voor zover dit geen afbreuk doet aan eerder vastgestelde rechten*. De geldigheid van een contract blijft echter beheerst door de wet die van toepassing was op het ogenblik van zijn



totstandkoming. **Deze niet-retroactiviteit is een waarborg ter voorkoming van rechts-onzekerheid.** Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord als ze noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien de terugwerkende kracht niet afdoende verantwoord kan worden, is er mogelijk sprake van een schending van onder meer de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nl. de **grondwettelijke waarborgen voor het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod.**

Tot slot is het belangrijk om het onderscheid met **individuele besluiten** op te merken, die kunnen uitgevaardigd worden door de gewestregering. Individuele besluiten betreffen een louter persoonlijke, concrete rechtstoestand, en gelden voor een welbepaald geval of voor welbepaalde gevallen. Een individueel besluit **komt vrijwel nooit in aanmerking voor een uitgezonderde terugwerkende kracht.**

#### 4.7.7 Legistieke aandachtspunten

Wetgevingstechnisch is het gebruikelijk dat het principe van subsidiëring decretaal verankerd is. Wat betreft de verdere uitwerking op het vlak van voorwaarden, procedure,... wordt meestal ruime delegatie verleend aan de Vlaamse Regering. Inzake subsidies geldt immers geen grondwettelijk legaliteitsbeginsel zoals dat inzake belastingen of strafbepalingen bestaat.

Hierna worden enkele voorbeelden gegeven uit Vlaamse wetgeving, die deze principes illustreren.

Het **Onroerenderfgoeddecreet** van 12 juli 2013 bevat slechts één artikel over subsidiëring. Artikel 10.1.1. bepaalt dat de Vlaamse Regering binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten kan:

- 1° samenwerkingsovereenkomsten sluiten met erkende onroerenderfgoedgemeenten, erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten, Regionale Landschappen en erkende onroerenderfgoeddepots en in het kader daarvan subsidies toekennen;
- 2° beheersovereenkomsten sluiten met de zakelijkrechthouder of de beheerder van een archeologische site, monument, een of meer percelen in een cultuurhistorisch landschap, stads- of dorpsgezicht of erfgoedlandschap en in het kader van de beheersovereenkomst subsidies toekennen;
- 3° projectsubsidies toekennen.

Dit artikel voorziet voor het overige in een volledige delegatie aan de Vlaamse Regering voor het bepalen van de nadere regels daarvoor.

**Decreet van 23 november 2023 over Vlaamse erfgoednetwerken** bevat eveneens slechts 2 artikels inzake subsidies. Artikel 9 voorziet dat binnen de perken van de kredieten die daarvoor op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbaar zijn de Vlaamse Regering in het kader van een samenwerkingsovereenkomst als vermeld in artikel 8 aan een Vlaams erfgoednetwerk subsidies kan toekennen:

- 1° voor personeel en werking;
- 2° voor onderzoek, werken of diensten aan beschermde Vlaamse onroerenderfgoedlocaties in het portfolio, vermeld in artikel 4;





3° voor verwerving van bijkomende Vlaamse onroerenderfgoedlocaties.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarover.

Artikel 10 voorziet dat deze subsidies alleen kunnen worden toegekend op voorwaarde dat een Vlaams erfgoednetwerk op dat moment aan enkele voorwaarden voldoet inzake RSZ, staatssteunregels,...

Het **BOA-decreet** van 3 mei 2019 bevat een Hoofdstuk 3 met slechts 2 artikels.

Artikel 12 bepaalt dat de Vlaamse Regering, binnen de grenzen van de kredieten die daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap worden ingeschreven, aan de lokale besturen een subsidie toekent op basis van twee parameters en twee indicatoren. Tevens bepaalt dit artikel dat de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt, waaronder deze subsidie moet worden besteed. Ze bepaalt ook de wijze waarop de subsidie zal worden uitbetaald. Artikel 13 voorziet dat de bepalingen van het decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd, van toepassing zijn met uitzondering van artikel 9 van dat decreet. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen die van toepassing zijn voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

De overige bepalingen omtrent de subsidiëring worden geregeld in het Besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 2021 over het lokaal beleid, de samenwerking en de subsidie voor buitenschoolse opvang en activiteiten.

In een Besluit kunnen derhalve volgende bepalingen verder worden uitgewerkt:

- Bepalingen rond de Oproep
- Bepalingen rond de Projectomschrijving
- Bepalingen rond de Gebiedsvisie
- Bepalingen rond de Projectvisie
- Bepalingen rond de Uitvoeringsfase (rapportering,...)
- Bepalingen rond het Programmabureau
- Bepalingen rond het Coördinatieteam binnen AOE
- ...

#### 4.7.8 Beroepsmogelijkheden

Met het oog op het bieden van rechtsbescherming dient men oog te hebben voor de beroepsmogelijkheden waarover aanvragers beschikken. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen geschillen van objectief recht en geschillen van subjectief recht. Inzake subsidies is dit onderscheid soms moeilijk te maken. Nochtans is het verschil tussen beide erg belangrijk vermits hierdoor wordt bepaald welke instantie bevoegd is. Indien het een geschil van objectief recht betreft, is de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd. Indien het een geschil van subjectief recht betreft, zijn de gewone hoven en rechtbanken bevoegd.



Wanneer de subsidieverlenende overheid beschikt over een (ruime) discretionaire bevoegdheid bij het toekennen van subsidies, waarbij bijvoorbeeld projecten of voorstellen tegenover mekaar worden afgewogen en beoordeeld niet louter op basis van duidelijke criteria, maar volgens de inzichten van het bestuur, zal er sprake zijn van een geschil van objectief recht waarvoor de Raad van State bevoegd is. Indien de subsidiecriteria duidelijk kunnen worden getoetst zonder discretionaire bevoegdheid, zullen de gewone hoven en rechtbanken bevoegd zijn.



## 5. Slotconclusies

---

De complexiteit van het erfgoedveld is hoog. Niet verwonderlijk dus dat er bij aanvang van dit traject een zeer complexe onderzoeksvraag voorlag, die op veel manieren benaderd kon worden. Voor dit onderzoek werd gekozen voor een conceptuele benadering met een stevig co-creatief luik.

Zoals het een goed co-creatief proces betaamt, werd die onderzoeksvraag in de loop van het proces geconcretiseerd, genuanceerd en bijgestuurd, en werd er uiteindelijk voor gekozen om niet veel pistes maar één concreet voorstel van impulsprogramma gedetailleerd uit te werken.

De basis om dit te doen, werd niet alleen geleverd door de direct betrokkenen, maar ook door vele andere gesprekspartners. Hebben we daarmee iedereen gesproken die hier een zinvolle bedrage toe had kunnen leveren? Zeker niet. We hadden graag nog veel meer interessante stemmen betrokken.

Is het impulsprogramma zo goed uitgewerkt dat er geen speld tussen te krijgen is? Dat ook niet. Er is nog veel werk aan de winkel om het programma uitvoerbaar te maken als dat gewenst zou zijn.

Toch is dit voorstel o.i. een belangrijke mijlpaal: het toont aan hoe de 'nieuwe rationale' van onroerenderfgoedzorg in de praktijk gebracht kan worden: door in te zetten op een co-creatieve visievorming en cofinanciering met uiteenlopende partners, en met als doelen het sneller en beter uitvoeren van complexe erfgoedprojecten, het inzetten van erfgoed als hefboom voor bruisende dorpen en wijken, en het ontwikkelen van een lokaal verankerd, Vlaanderen-dekkend erfgoednetwerk.



# Bijlagen bij het onderzoeksrapport



## 6. Bijlagen

### 6.1 Gebruikte afbeeldingen

Alle gebruikte afbeeldingen zijn afkomstig van de Beeldbank Onroerend Erfgoed, <https://beeldbank.onrorenderfgoed.be/>.

- Coverbeeld: Grote Markt Halle
- Tussenpagina's: Lambertusplaats, Berlaar
- Impulsprogramma:
  - Stadskern, Lokeren
  - Cinema Roma, Antwerpen
  - Begijnhof, Hoogstraten
  - Hoogbouwwijk Sint-Maartensdal, Leuven

### 6.2 Gesprekspartners

Naam	Organisatie	Functie	Contact i.h.k.v.
Peter De Wilde	Agentschap Onroerend Erfgoed	Administrateur-generaal	Programma design
An Verhelst	Agentschap Onroerend Erfgoed	Directeur beleid & onderzoek	Stuurgroep & co-creatief traject
Serge Defresne	Agentschap Onroerend Erfgoed	Beleidsmedewerker	Stuurgroep & co-creatief traject
Jens Wynants	Agentschap Onroerend Erfgoed	Beleidsmedewerker	Stuurgroep & co-creatief traject
Lieselot Decalf	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten	Stafmedewerker Cultuur en Erfgoed	Stuurgroep
Trees Rezenne	Agentschap Onroerend Erfgoed	Beleidsmedewerker	Vooronderzoek
Karel Robijns	Agentschap Onroerend Erfgoed	Erfgoedconsulent	Vooronderzoek
Anse Kinnaer	Agentschap Onroerend Erfgoed	Beleidsmedewerker	Vooronderzoek
Elise Hooft	Agentschap Onroerend Erfgoed	Beleidsmedewerker	Vooronderzoek
Ine Léonard	Agentschap Onroerend Erfgoed	Specialist Erkennen en Subsiidiëren	Vooronderzoek



Piet Geleyns	Agentschap Onroerend Erfgoed	Beleidsmedewerker	Vooronderzoek
Halewijn Missiaen	Agentschap Onroerend Erfgoed	Directeur Beheer Regio West	Vooronderzoek
Stijn Lybeert	Stad Oudenaarde	Archivaris	Vooronderzoek
Kirsten van Cauwenberghe	Stad Oudenaarde	Stadsarchitect	Vooronderzoek & co-creatief traject
Maarten Coopmans	Stad Oudenaarde	Coördinator Gebouwen	Vooronderzoek & co-creatief traject
Tom Brusten	Gemeente Bree	Omgevingsambtenaar	Vooronderzoek & co-creatief traject
Marc Debatty	Stad Mechelen	Afdelingshoofd projecten en monumenten	Vooronderzoek & co-creatief traject
Nele Goeminne	Agentschap Onroerend Erfgoed	Expert Erkennen	Co-creatief traject
Rudy De Graef	Agentschap Onroerend Erfgoed	Directeur Beheer regio Noord	Co-creatief traject
Joachim Jonckheere	Gemeente Zonnebeke	Schepen (o.a. voor erfgoed)	Co-creatief traject
Mira Van Olmen	Stad Gent	Directeur dienst Stadsarcheologie en Monumentenzorg	Co-creatief traject
Joke Buijs	Stad Leuven	Afdelingshoofd Ruimte en Erfgoed	Co-creatief traject
Arnout De Waele	Atelier Romain	Partner	Programma design
Janne Vaes	Atelier Romain	Expert Stedenbouw en Erfgoed	Programma design
Ivan Cuyt	MONDEA	Projectmanager vastgoed- en infrastructuurprojecten	Programma design
Werner Van Hoof	MONDEA	Team Lead Omgeving	Programma design
Nele Perdaens	MONDEA	Team Lead Patrimoniumanalyse	Programma design
Michiel Van Balen	Miss Miyagi	Partner	Programma design
Laura Joosten		Projectarchitect Erfgoed	Programma design
Gert Desmedt	VLAIO	Projectleider Brownfieldconvenanten	Programma design
Isabelle De Voldere	IDEA Consult	Senior Expert Cultuur, Erfgoed en Toerisme	Programma design
Leen Gysen	IDEA Consult	Expert Cultuur, Erfgoed en Toerisme	Programma design
Joris Janssens	IDEA Consult	Senior Expert Cultuur & Regionale Ontwikkeling	Programma design



Bart Van Herck	IDEA Consult	Senior Expert Regionale & Stedelijke Ontwikkeling	Programma design
David Nassen	IDEA Consult	Senior Consultant Strategie & Samenwerking met Impact	Programma design
Sarah De Boeck	IDEA Consult	Senior Expert Gebiedsontwikkeling en Vastgoed	Programma design
Inge Appermont	Agentschap Onroerend Erfgoed	Beleidsadviseur	Vooronderzoek
Leen Meganck	Agentschap Onroerend Erfgoed	Directeur Onderzoek Bouwkundig Erfgoed	Vooronderzoek
Maarten Van Dijck	Agentschap Onroerend Erfgoed	Afdelingshoofd Onderzoek en Bescherming	Vooronderzoek
Em. Prof. Dr. Koen Van Balen	KU Leuven	Professor Emeritus Cultureel Erfgoed	Vooronderzoek
Prof. Dr. Wim De Clerq	UGent	Professor Archeologie	Vooronderzoek
Jan Decorte	IOED CO7	Erfgoedcoördinator	Vooronderzoek
Sebastiaan Govaerts	IOED Brabantse Kouters	Erfgoedcoördinator	Vooronderzoek
Joachim Piens	IOED WinAr	Erfgoedcoördinator	Vooronderzoek
Tim Vanderbeken	IOED WinAr	Erfgoedcoördinator	Vooronderzoek
Caroline Daemen	IOED Erfgoed Noorderkempen	Erfgoedconsulent	Vooronderzoek
Linsy Raaffels	IOED IGEMO	Erfgoedcoördinator	Vooronderzoek
Eva Wuyts	Histories	Algemeen coördinator	Vooronderzoek
Karel Dendooven	Stad Brugge	Diensthooft Monumentenzorg & Erfgoedzaken	Vooronderzoek

## 6.3 Literatuurlijst

### Agentschap Onroerend Erfgoed

- Agentschap Onroerend Erfgoed. (z.d.-a). *Beeldbank Onroerend Erfgoed*. <https://beeldbank.onroenderfgoed.be/>
- Agentschap Onroerend Erfgoed. (z.d.-b). *Inventaris onroerend erfgoed*. <https://inventaris.onroenderfgoed.be/>
- Agentschap Onroerend Erfgoed. (z.d.-c). *Website Onroerend Erfgoed*. <https://www.onroenderfgoed.be/>



- Agentschap Onroerend Erfgoed. (2014a). Beleidsprioriteiten. *Onroerend Erfgoed*. <https://www.onroenderfgoed.be/beleidsprioriteiten-onroerend-erfgoed>
- Agentschap Onroerend Erfgoed. (2014b). Inhoudelijke erkenningsvoorwaarden van een onroenderfgoedgemeente. In *Beleidsprioriteiten Onroerend Erfgoed* (pp. 1–8).
- Agentschap Onroerend Erfgoed. (2017). Evaluatierapport Onroenderfgoeddecreet. In *Evaluatie Onroenderfgoeddecreet* (pp. 3–86). [https://www.onroenderfgoed.be/sites/default/files/2018-11/20170512\\_evaluatierapport%20Onroenderfgoeddecreet.pdf](https://www.onroenderfgoed.be/sites/default/files/2018-11/20170512_evaluatierapport%20Onroenderfgoeddecreet.pdf)
- Agentschap Onroerend Erfgoed. (2021a). *Eindrapport over het participatieve traject dat het Agentschap Onroerend Erfgoed heeft gevoerd met de lokale besturen, erkende onroenderfgoedgemeenten en intergemeentelijke onroenderfgoeddiensten rond de implementatie van de visienota lokaal onroenderfgoedbeleid*. [https://www.onroenderfgoed.be/sites/default/files/2021-10/Eindrapport\\_Implementatie\\_20210723\\_FINAL.pdf](https://www.onroenderfgoed.be/sites/default/files/2021-10/Eindrapport_Implementatie_20210723_FINAL.pdf)
- Agentschap Onroerend Erfgoed. (2021b). *Implementatie van de visienota Lokaal Onroenderfgoedbeleid*. [https://www.onroenderfgoed.be/sites/default/files/2021-10/Startdocument\\_implementatie\\_def2.pdf](https://www.onroenderfgoed.be/sites/default/files/2021-10/Startdocument_implementatie_def2.pdf)
- Agentschap Onroerend Erfgoed. (2022a). *Overzicht gemeenten | Overheden | Onroerend Erfgoed*. <https://www.onroenderfgoed.be/overzicht-van-de-erkende-onroenderfgoedgemeenten>
- Agentschap Onroerend Erfgoed. (2022b, september 19). *Organogram Agentschap Onroerend Erfgoed*.
- Agentschap Onroerend Erfgoed. (2024a). *Overzicht IOED's | Overheden | Onroerend Erfgoed*. <https://www.onroenderfgoed.be/overzicht-van-de-erkende-ioeds>
- Agentschap Onroerend Erfgoed. (2024b). *Taken en bevoegdheden van een erkende IOED*. <https://www.onroenderfgoed.be/taken-en-bevoegdheden-ioed>
- Agentschap Onroerend Erfgoed. (2024c). *Taken en bevoegdheden van een erkende OE-gemeente*. <https://www.onroenderfgoed.be/taken-en-bevoegdheden-oegemeente>
- Cardon, C., De Voldere, I., De Vleeschouwer, A., Vuijlsteke, C., Van Balen, K., & Agentschap Onroerend Erfgoed. (2024). Een nieuwe rationale voor de ondersteuning en financiering van onroenderfgoedzorg. In Agentschap Onroerend Erfgoed & IDEA Consult, *Onderzoeksrapporten Agentschap Onroerend Erfgoed* (nr. 324). Onroerend Erfgoed. <https://doi.org/10.55465/AKMT8496> (Oorspronkelijk gepubliceerd 2023)
- De Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed. (2021). *Visienota Lokaal Onroenderfgoedbeleid* (VR 2021 2602 DOC.0194/2BIS). <https://www.onroenderfgoed.be/sites/default/files/2021-10/6037c6439b0220000c000279.pdf>
- De Waele, A., Vaes, J., Van Reempts, P., Casteels, N., & Atelier Romain. (2024). Erfgoed als hefboom. In *Onderzoeksrapporten Agentschap Onroerend Erfgoed* (nr. 325). Peter De Wilde. <https://doi.org/10.55465/YIOE4857>
- Evers, V., De Bie, M., De Haan, A., Kinnaer, A., & Marchand, S. (2022). *Risicoanalyse operationeel proces onroenderfgoedrichtplannen: werkwijze en verantwoording*.





- Kinnaer, A., De Haan, A., Marc De Bie, Sarah De Meyer, Marva Dexters, Valerie Evers, & Eddy Timmers. (2020). *LEERPUNTENRAPPORT Proefprojecten Onroerenderfgoedrichtplannen Hoogstamboomgaarden in Haspengouw en Voeren Mergelgroeven in Riemst*.
- Kinnaer, A., De Meyer, S., & Vlaamse overheid. (2021). *Evaluatie proeftuinen onroerenderfgoedrichtplan*.
- Rasschaert, W., Verbestel, K., Dedrie, L., Martens, M., Schreurs, J., Beyen, S., Deschuyteneer, N., Van Damme, S., Descamps, F., & agentschap Onroerend Erfgoed. (2021). Analyse van de doelmatigheid van de rechtsgevolgen van vastgestelde inventarissen onroerend erfgoed. In *Onderzoeksrapporten Agentschap Onroerend Erfgoed* (nr. 193). Sonja Vanblaere. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/46352>
- Subsidie | IOED | Onroerend erfgoed. (2024). In *Subsidie | IOED | Onroerend erfgoed* (pp. 1–4). <https://www.onroerenderfgoed.be/een-subsidie-aanvragen-ioed>
- Subsidie | OEGemeenten | Onroerend erfgoed. (2024). In *Subsidie | OEGemeenten | Onroerend erfgoed* (pp. 1–4). <https://www.onroerenderfgoed.be/een-subsidie-aanvragen-oegemeente>

## Benchmarks en inspiratie

- Historic England. (z.d.). *Regenerating Historic High Streets through Heritage Action Zones | Historic England*. <https://historicengland.org.uk/services-skills/heritage-action-zones/regenerating-historic-high-streets/>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2024, 2 juli). *Home - Erfgoeddeal*. <https://www.erfgoeddeal.nl>
- *Brownfieldconvenanten | VLAIO*. (n.d.). VLAIO. <https://www.vlaio.be/nl/begeleiding-advies/bedrijfslocatie/brownfield-herontwikkeling/brownfieldconvenanten>
- Hylkema Erfgoed, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, & Fenicks. (2024). Onderzoek restauratieopgave niet-woonhuis-rijksmonumenten. In *Tussentijdse Rapportage*. <https://www.ipo.nl/media/cmjhaybm/tussenrapportage-onderzoek-restauratieopgave-niet-woonhuis-rijksmonumenten.pdf>
- *Lopende fusietrajecten 2019-2024*. (2024). Vlaanderen. <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/lopende-fusietrajecten-2019-2024>
- Missiaen, H. (2021). *Scenarioplanning als instrument voor de “Ontvoogding” van de Onroerend Erfgoedsector [Thesis postgraduaat]*. Antwerp Management School.
- Netwerk Onroerend Erfgoed. (2023). Netwerk Onroerend Erfgoed - 10 jaar versterking van het lokale onroerenderfgoedbeleid. In *Netwerk Onroerend Erfgoed* (pp. 2–10). [https://d7896208f2.clvaw-cdnwnd.com/cb7a65830665303c03d0aa17e3376fcd/200000049-af11aaf11b/NOE\\_positionpaper2024\\_DEF.pdf?ph=d7896208f2](https://d7896208f2.clvaw-cdnwnd.com/cb7a65830665303c03d0aa17e3376fcd/200000049-af11aaf11b/NOE_positionpaper2024_DEF.pdf?ph=d7896208f2)
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Kerremans, P., & Van Eetvelt, K. (2016). Advies experimentwetgeving en regelluwe zones. In *Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen*.



- Van Speybroeck, J. P. (2023, oktober). Lokaal erfgoed. Quo vadis? *Impuls*, 4. <https://www.matconnect.be/andere-oplossingen/impuls/verschijnen-nummers/2023/impuls-20234#volledige-inhoud>
- Vanderbeken, T., Vansant, V., & IOED Oost-Haspengouw & Voeren. (2020). *Omgevingsanalyse en beleidsplan van de erfgoedregio Bilzen Hoeselt Riemst & Voeren*.
- Van Dyck, B. (n.d.). Het Vlaamse decreet brownfieldconvenanten is aan evaluatie toe. *OIKOS*, 2011–1(56).
- Vercauteren, G. (2022). *Zo maak je werk van een sterk lokaal erfgoedbeleid* (B. Geudens & A. Vanthienen, Reds.). Olga Van Oost, FARO. Vlaams steunpunt voor cultureel erfgoed vzw. [https://faro.be/sites/default/files/bijlagen/e-documenten/Dromen\\_denken\\_doen\\_lokaalerfgoed\\_0.pdf](https://faro.be/sites/default/files/bijlagen/e-documenten/Dromen_denken_doen_lokaalerfgoed_0.pdf)
- Vlaamse regering. (2024). *Vlaams regeerakkoord 2024-2029*.
- VLAIO. (2024). *Indicatorenrapport BrownfieldConvenanten 2023*.

### Juridische documenten

- Advies Raad van State 65/82. (2017). In Vlaams Parlement, *Vlaams Parlement*.
- Raad van State. (2021). Advies 69.258/3 van de Raad van State over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering “tot erkenning van MIA-infrastructuurwerken als specifieke situatie inzake experimentregelgeving en regelluwe zone voor het wegwerken van verkeersonveilige situaties en de verbetering van fietsinfrastructuur.” In *Advies Raad Van State*.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. (2016). *Advies experimentwetgeving en regelluwe zones*.
- *DC-netten als enabling technology voor energiegemeenschappen: Een aanvraag voor een regelluwe zone op Thor Park*.
- Samenstelling van organen en experimentregelgeving in Vlaanderen.
- Vlaamse Regering. (2024). Decreet bestuursdecreet. In *Decreet Bestuursdecreet* (pp. 92–93). <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1030009&datum=&geannoteerd=false&print=false&stuu#H1089403>

## 6.4 Vooronderzoek ‘erfgoedactiviteit’

### 6.4.1 Aanpak

Via desk research en data-analyse werd inzicht gerealiseerd over de globale relatie tussen ‘het erfgoed’ en ‘de lokale besturen’, met focus op:

- Kenmerken van de lokale besturen: volgens inwonersaantal, al dan niet erkend als Onroerenderfgoedgemeente (OEG), al dan niet lid van een intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst (IOED), verhouding tot de referentieregio’s;
- Erfgoed in publieke vs. private eigendom;



- De financiële steun die verleend werd in de periode 2015-2023 via de standaardpremie en de oproepen.<sup>28</sup>

In de geaggregeerde dataset waren volgende gegevens opgenomen:

- **79 481 erfgoeditems**<sup>29</sup>: per gemeente waren dit minimaal 7, mediaan 130, gemiddeld 265, en maximaal 7 341 erfgoeditems;
- **18 390 beschermingen**<sup>30</sup>: per gemeente minimaal 1, mediaan 26, gemiddeld 61, maximaal 1 441;
- **300 lokale besturen**: gegevens over inwonersaantal, erkenning als OEG, deelname aan erkend IOED, link met de indeling van de referentieregio's en de regionale landschappen;
- **1 041 geanalyseerde premiedossiers** uit de periode 2015-2023 ( een periode van 8 jaar). Het totaal premiebedrag bedroeg € 651 miljoen, verdeeld over publieke projecten, erediensprojecten, private projecten en meerjarige premieovereenkomsten.

De gegevens over de premiedossiers en thematische oproepen werden samengesteld uit verschillende overzichten met betrekking tot de periode 2015-2023. Het aangeleverde bronnenmateriaal werd ontdebeld binnen 1 jaar. Meerjarige dossiers werden apart per jaar geteld. De gegevens over de thematische oproepen werden toegevoegd, behalve voor 2023 omdat deze informatie nog niet beschikbaar was. 1 combinatiedossier werd geweerd omdat het niet geografisch kon uitgesplitst worden.

#### 6.4.2 Kenmerken van de onderzochte erfgoed dossiers

Onderstaande grafieken geven het aantal premiedossiers en premiebedrag weer, per type premie en jaartal in de periode tussen 2015 en 2023.

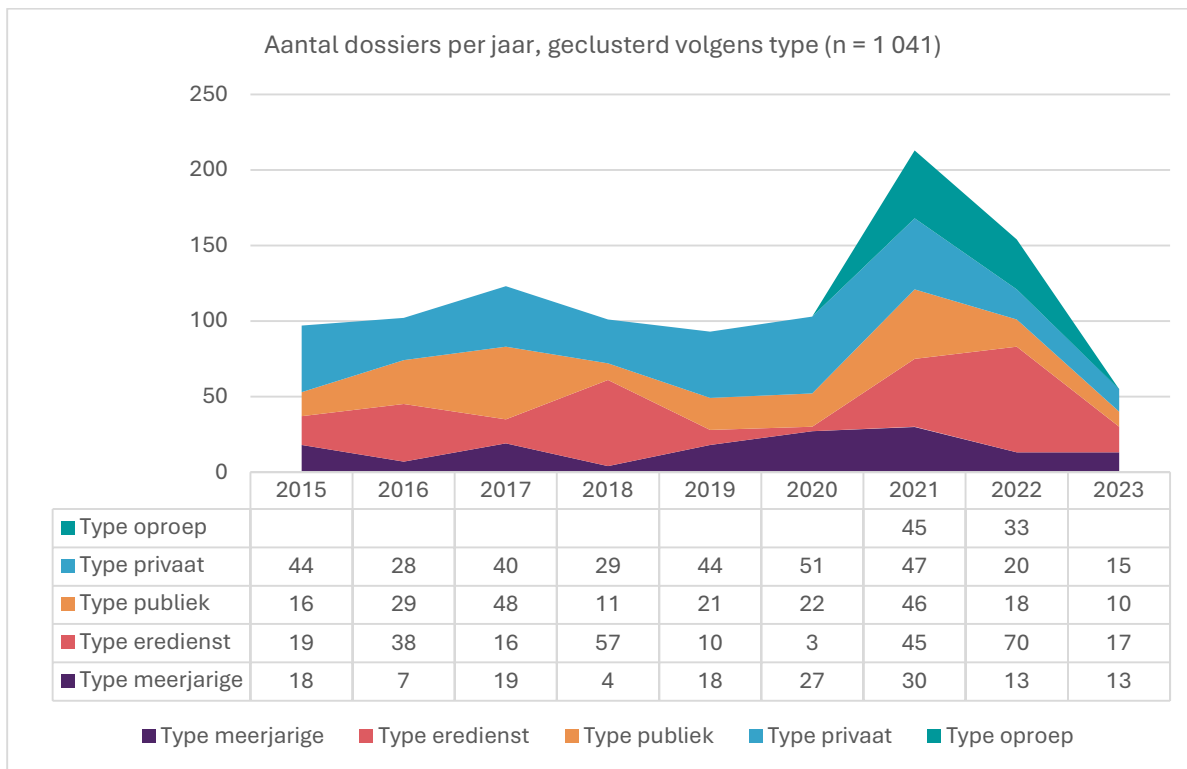
- Het aantal erfgoed dossiers vertoont een daling in de periode tussen 2018-2020; dit kan verklaard worden door het feit dat er geen gegevens van de meerjarige premie beschikbaar zijn voor dat jaar;
- Tussen 2021-2022 kennen zowel het aantal erfgoed dossiers als de toegekende premiebedragen een opvallende stijging. Dit is toe te schrijven aan de relanceoproepen en de start van erfgoedpremie via oproep dat in deze periode gelanceerd werden. De relancemiddelen hadden een positieve impact op het aantal premiedossiers van alle types. Op financieel vlak hadden de relancemiddelen voornamelijk effect op de premiebedragen van de meerjarige subsidie.

<sup>28</sup> Op basis van diverse datasets aangeleverd door AOE, ontdebeld binnen 1 jaar, meerjarige apart per jaar, incl. Oproepen behalve voor 2023, excl. 1 Herita-dossier dat niet geografisch kon uitgesplitst worden.

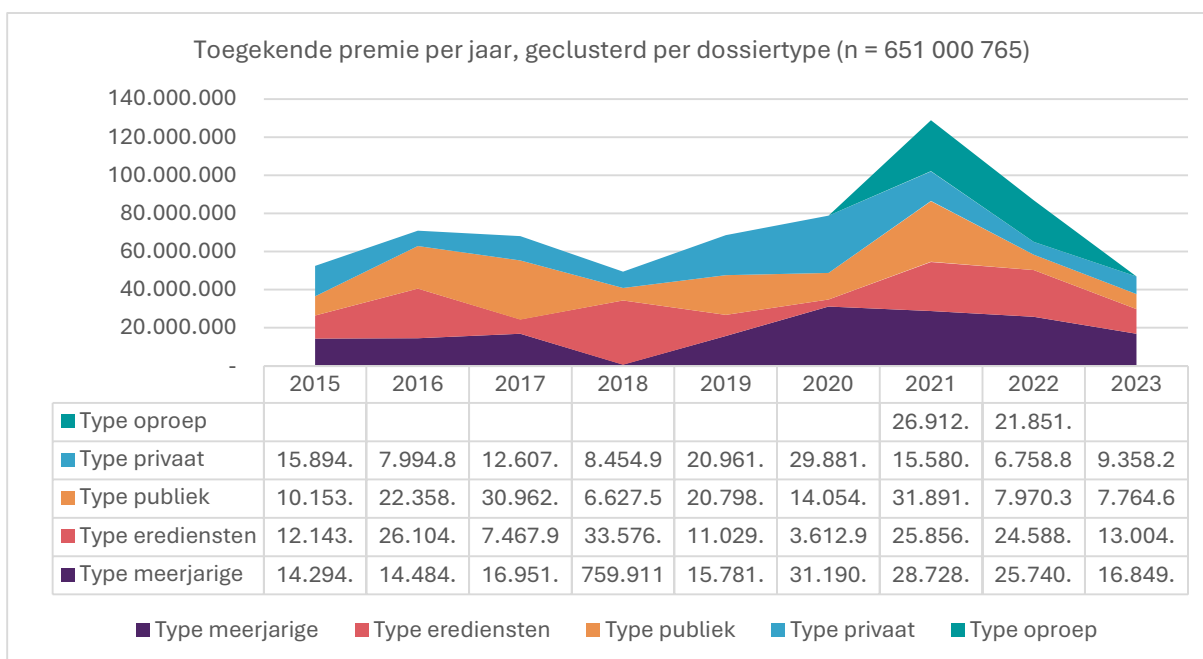
<sup>29</sup> Screening van de Inventaris Onroerend Erfgoed op 4/3/2024, zonder ontdebelding, omwille van de toewijzing tot op gemeenteniveau.

<sup>30</sup> Idem.





Figuur 16. Aantal dossiers per jaar in 2015-23, geclusterd volgens type (IDEA Consult)



Figuur 17. Toegekende premie per jaar in 2015-23, geclusterd volgens type (IDEA Consult)



### 6.4.3 Aantal erfgoed dossiers in relatie tot het aantal beschermingen, gerangschikt volgens het inwonersaantal

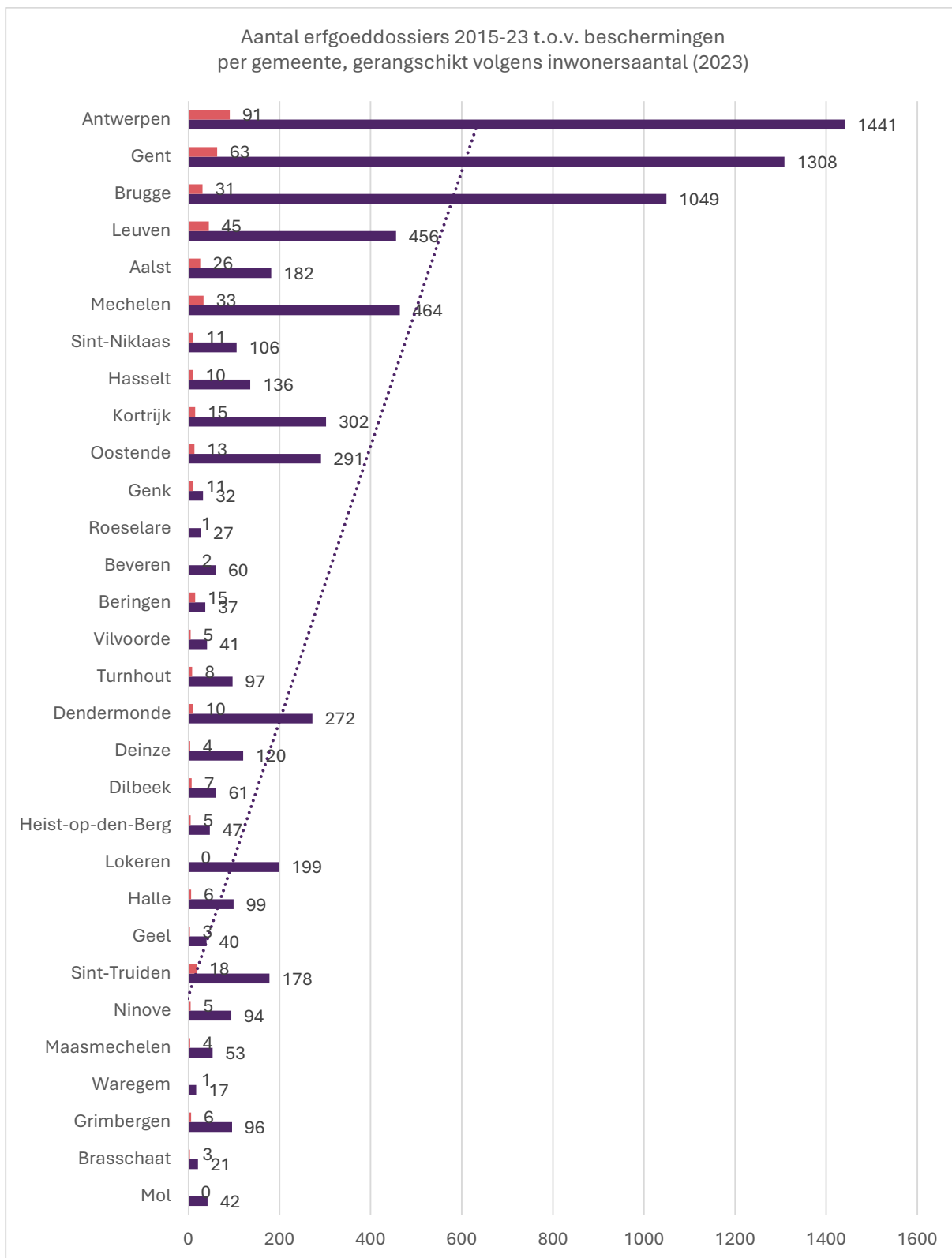
Het aantal erfgoed dossiers op het grondgebied van lokale besturen in de periode 2015-23 hanteren we als graadmeter voor de 'erfgoedactiviteit' in de desbetreffende gemeente of stad: de mate waarin een gemeente actief geconfronteerd wordt met erfgoedprojecten, hetzij als eigenaar of beheerder, hetzij als vergunningverlenende overheid.

In dit hoofdstuk geven we 3 types grafieken weer die meer inzicht geven in de erfgoedactiviteit per gemeente:

- Een overzicht voor alle 300 gemeenten, gerangschikt volgens dalend inwonersaantal, met weergave van het aantal beschermingen en het aantal erfgoed dossiers in 2015-23;
- Een overzicht van het aantal dossiers per gemeente, per cluster van gemeenten volgens inwonersaantal;
- Een overzicht van het gemiddeld aantal dossiers per gemeente per inwonerscluster.



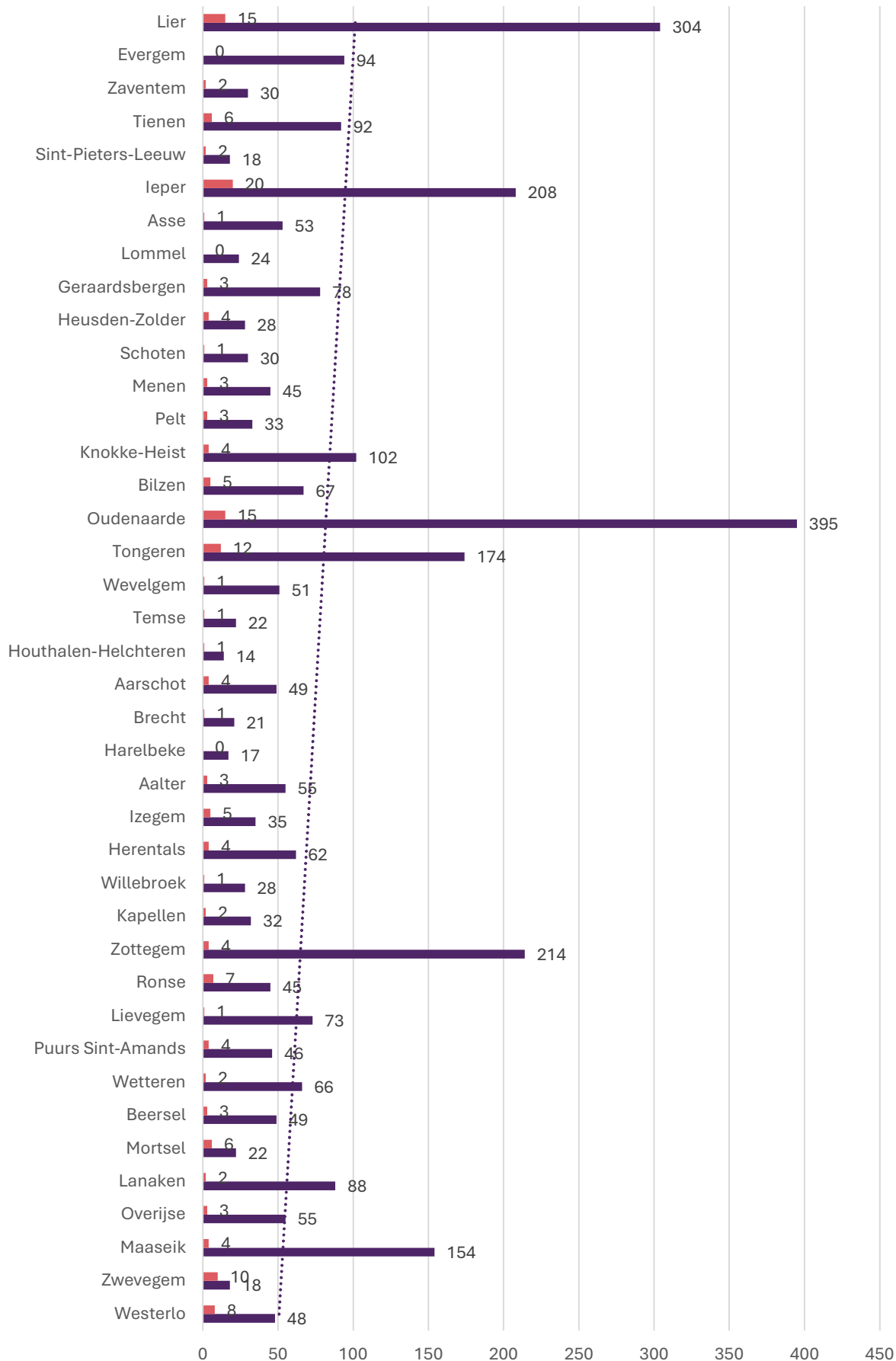
In onderstaande grafiek wordt de 'erfgoedactiviteit' afgezet t.o.v. het inwonersaantal, aflopend gerangschikt. De trendlijn heeft betrekking op het aantal beschermingen in de weergegeven groep van gemeenten.



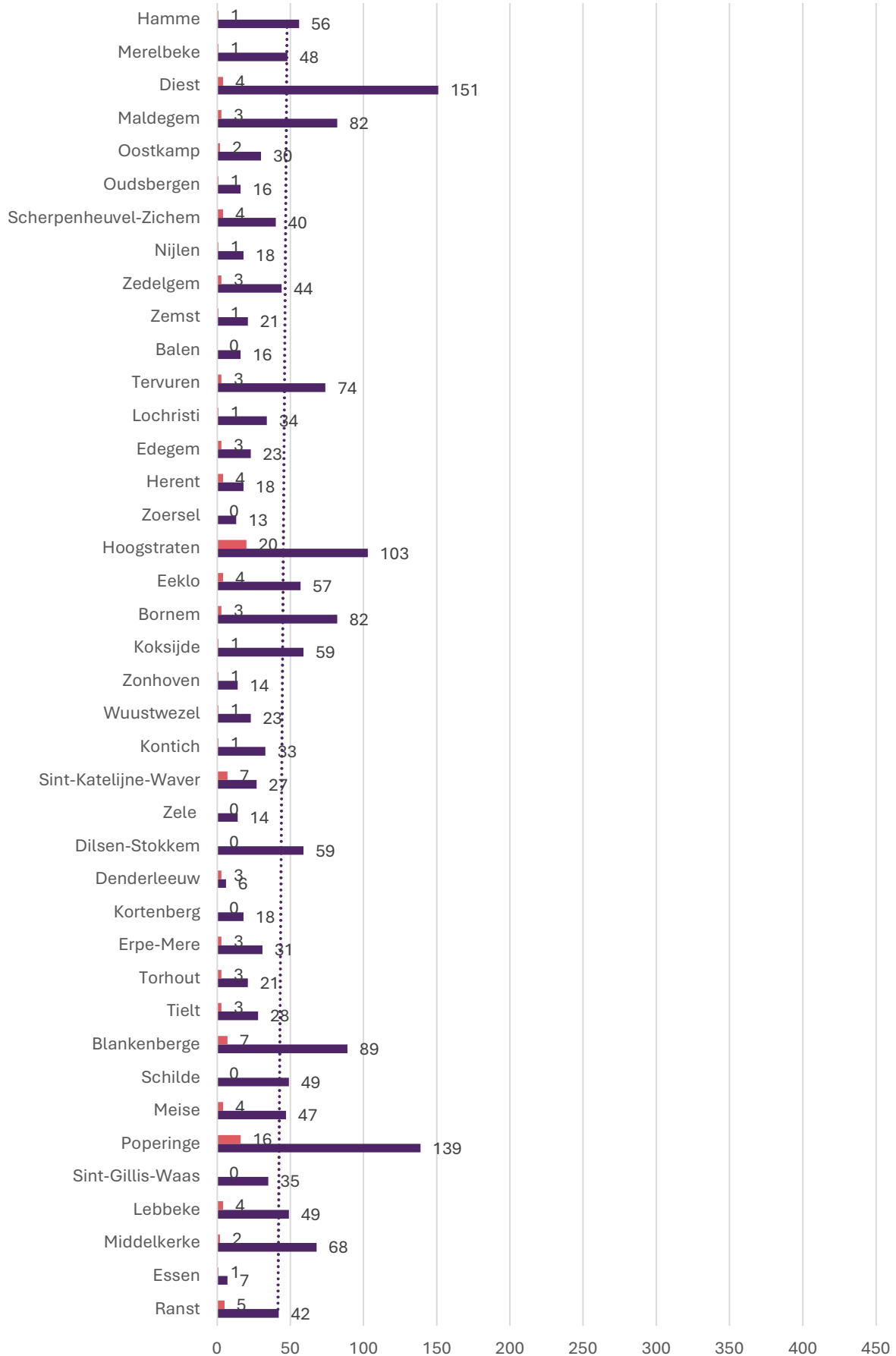
Figuur 18. Aantal erfgoed dossiers 2015-23 en beschermingen (2023), per gemeente, aflopend volgens inwonersaantal (IDEA Consult)



Aantal erfgoed dossiers 2015-23 t.o.v. beschermingen  
per gemeente, gerangschikt volgens inwonersaantal (2023)

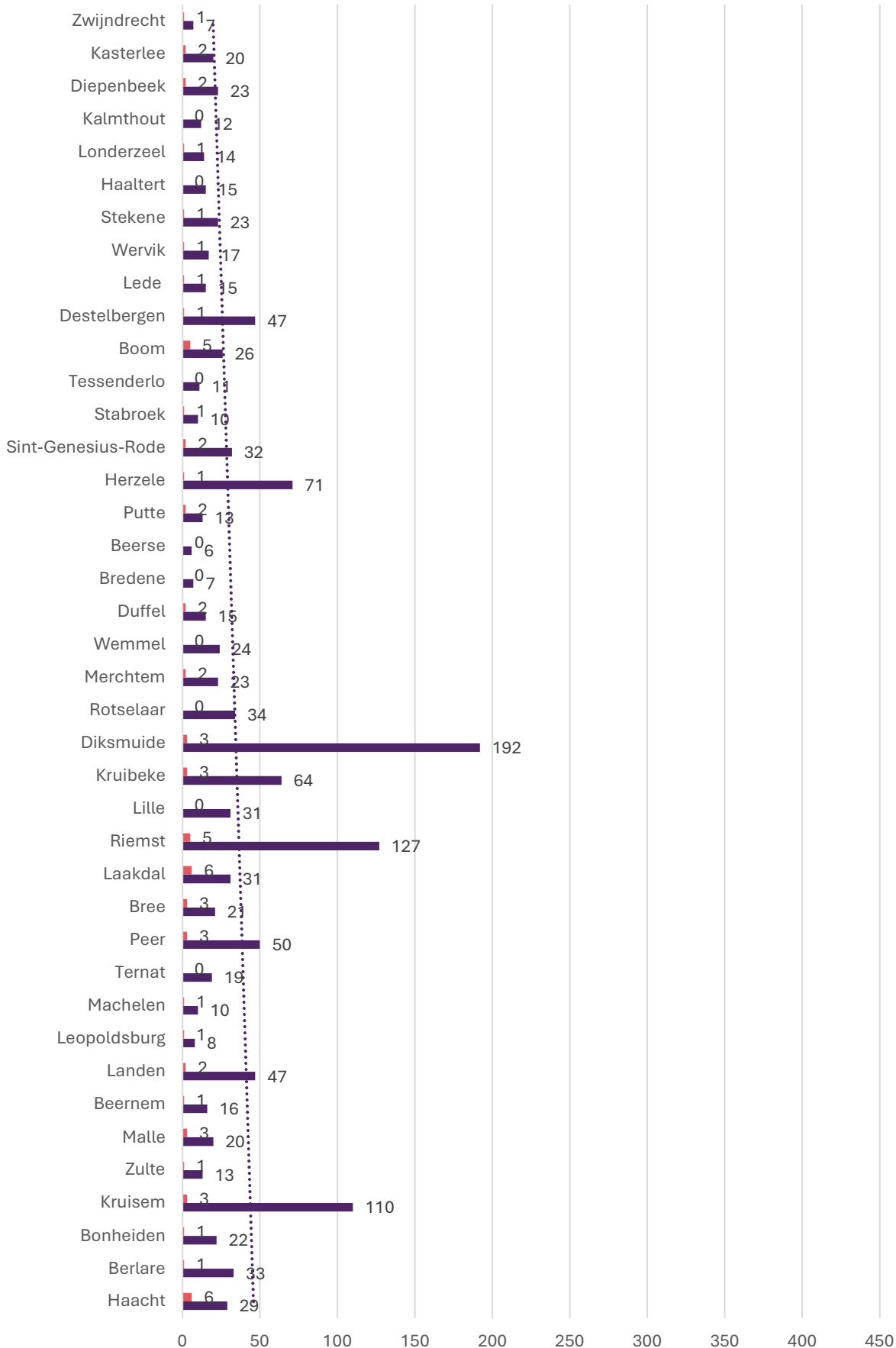


Aantal erfgoed dossiers 2015-23 t.o.v. beschermingen  
per gemeente, gerangschikt volgens inwonersaantal (2023)

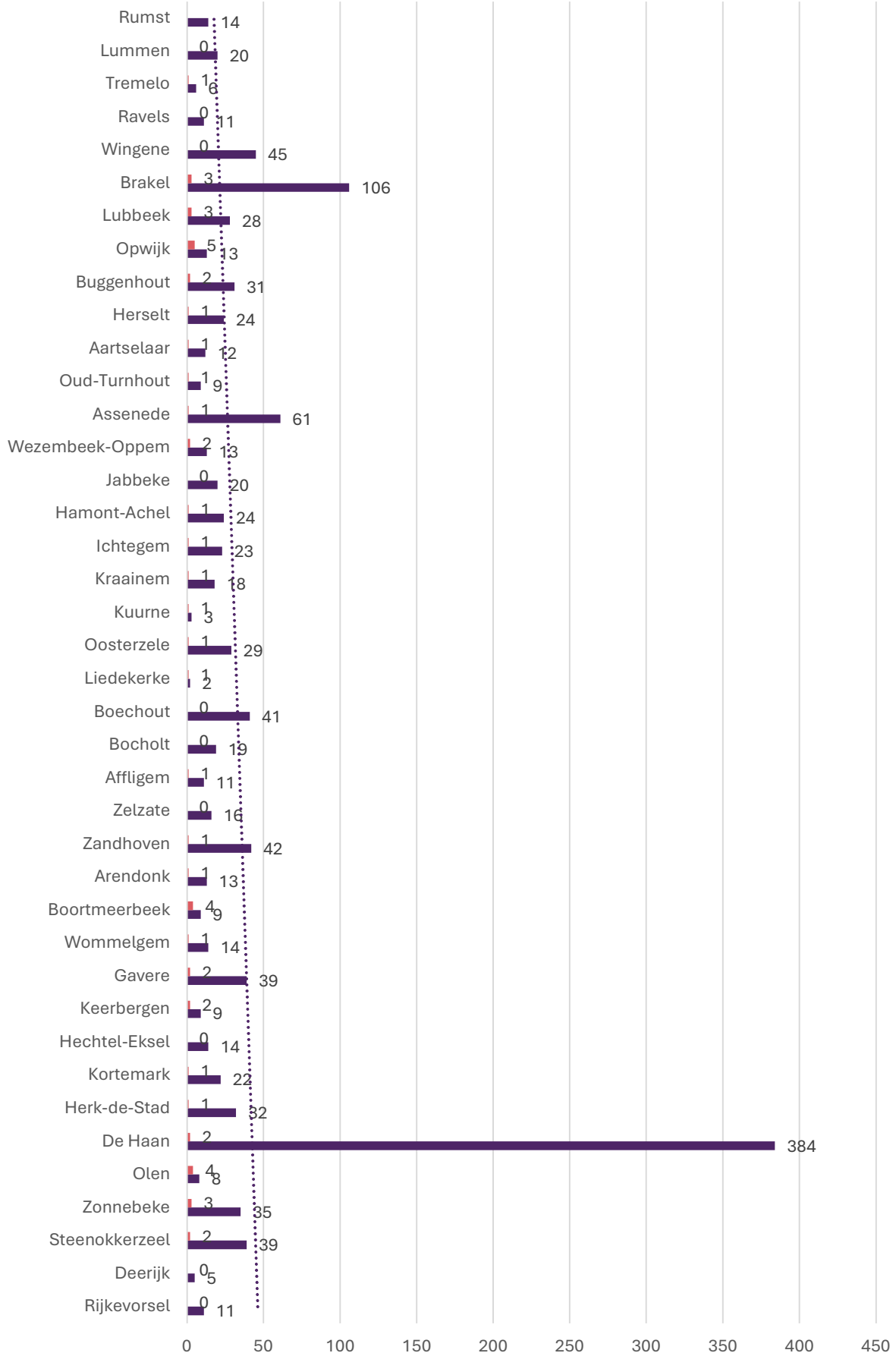




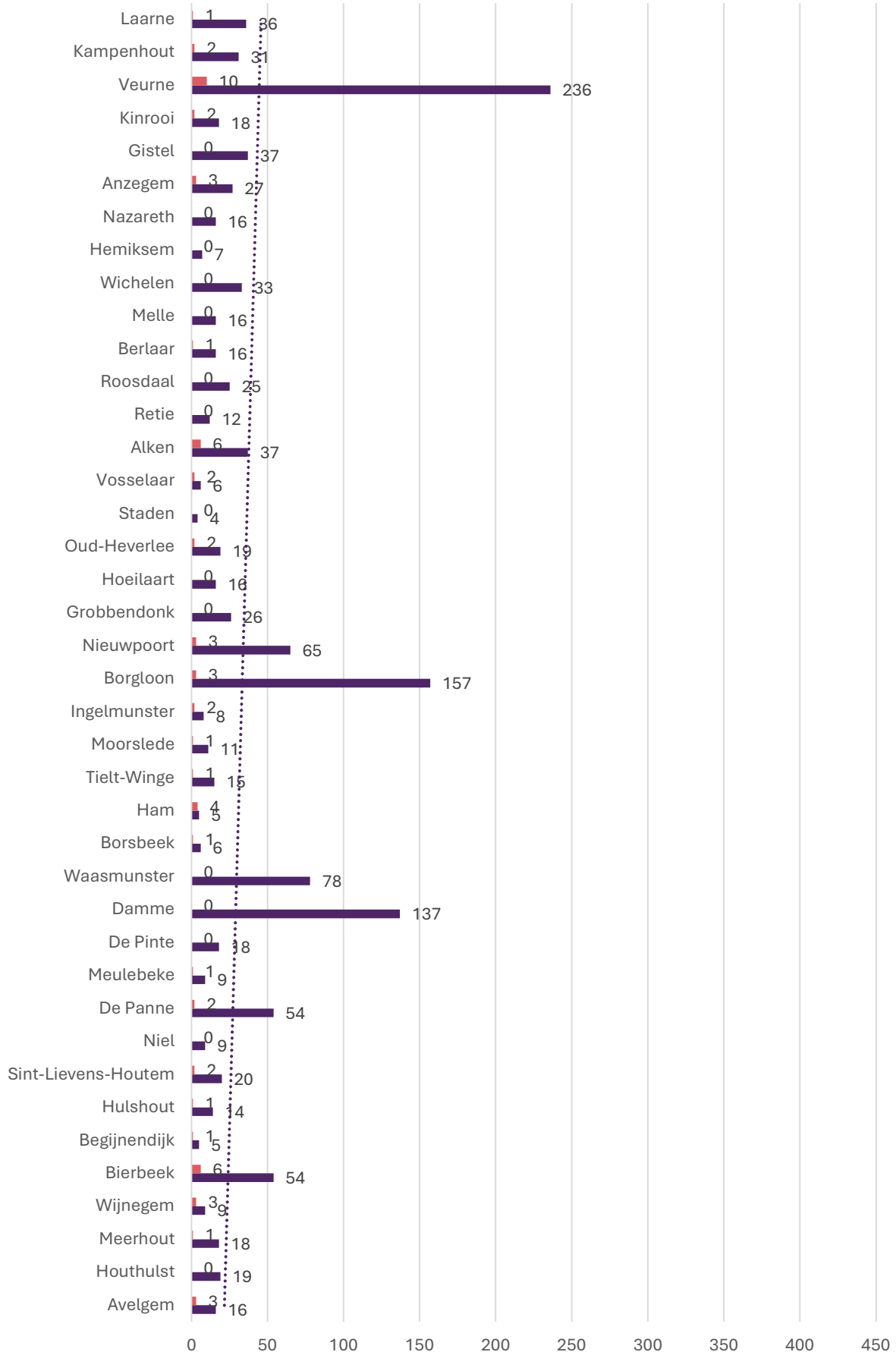
Aantal erfgoed dossiers 2015-23 t.o.v. beschermingen  
per gemeente, gerangschikt volgens inwonersaantal (2023)



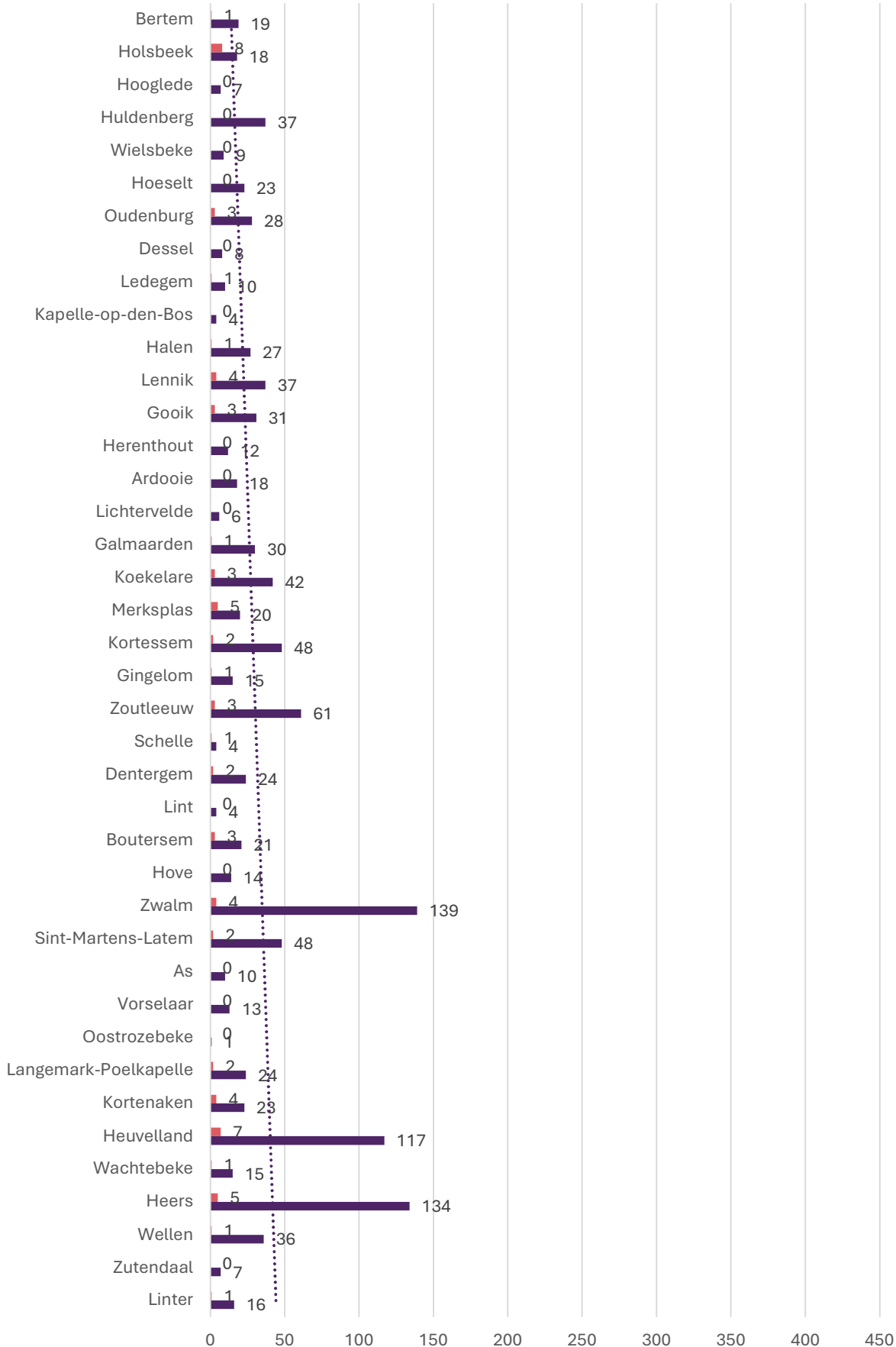
Aantal erfgoed dossiers 2015-23 t.o.v. beschermingen  
per gemeente, gerangschikt volgens inwonersaantal (2023)



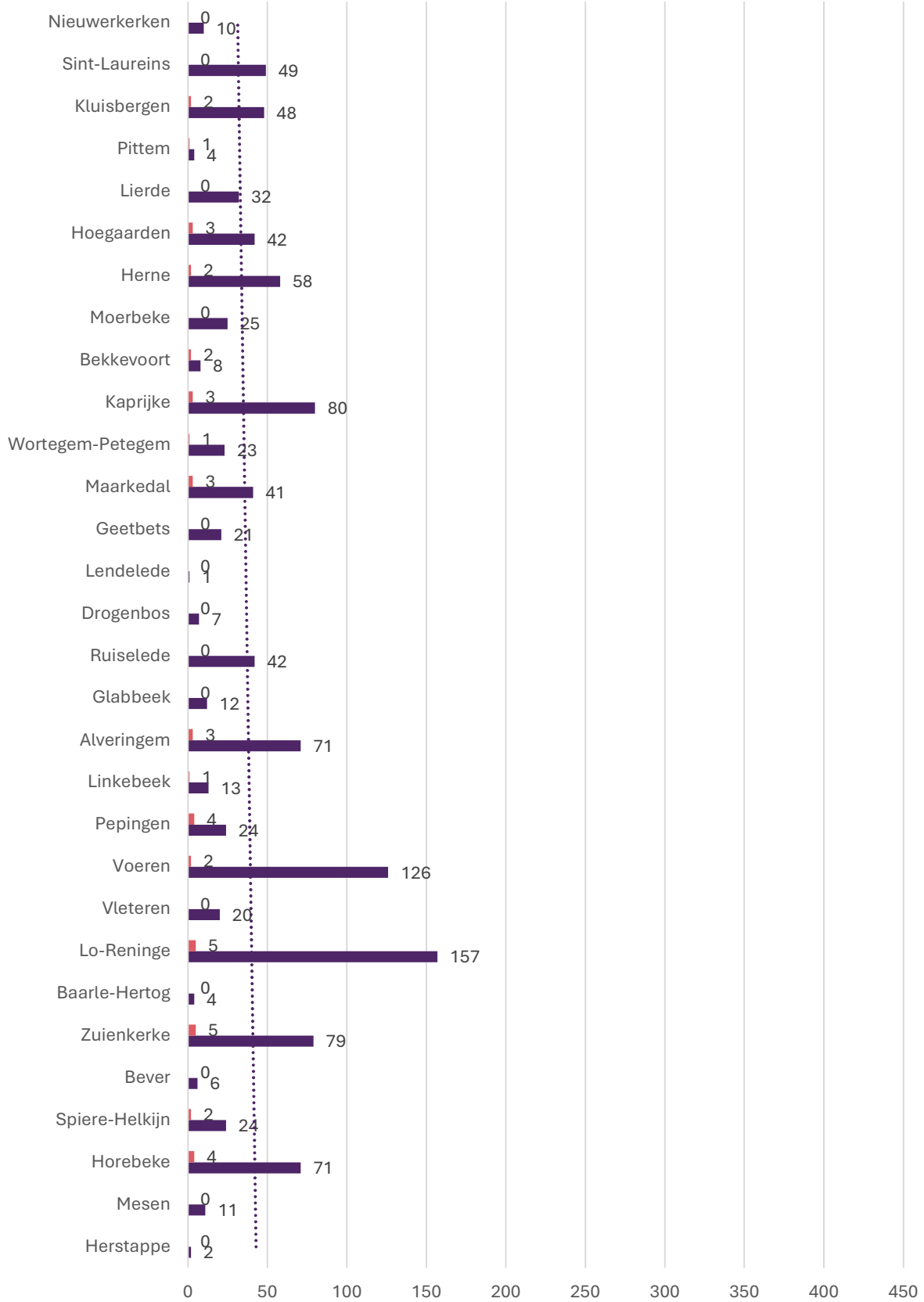
Aantal erfgoed dossiers 2015-23 t.o.v. beschermingen  
per gemeente, gerangschikt volgens inwonersaantal (2023)



Aantal erfgoed dossiers 2015-23 t.o.v. beschermingen  
per gemeente, gerangschikt volgens inwonersaantal (2023)



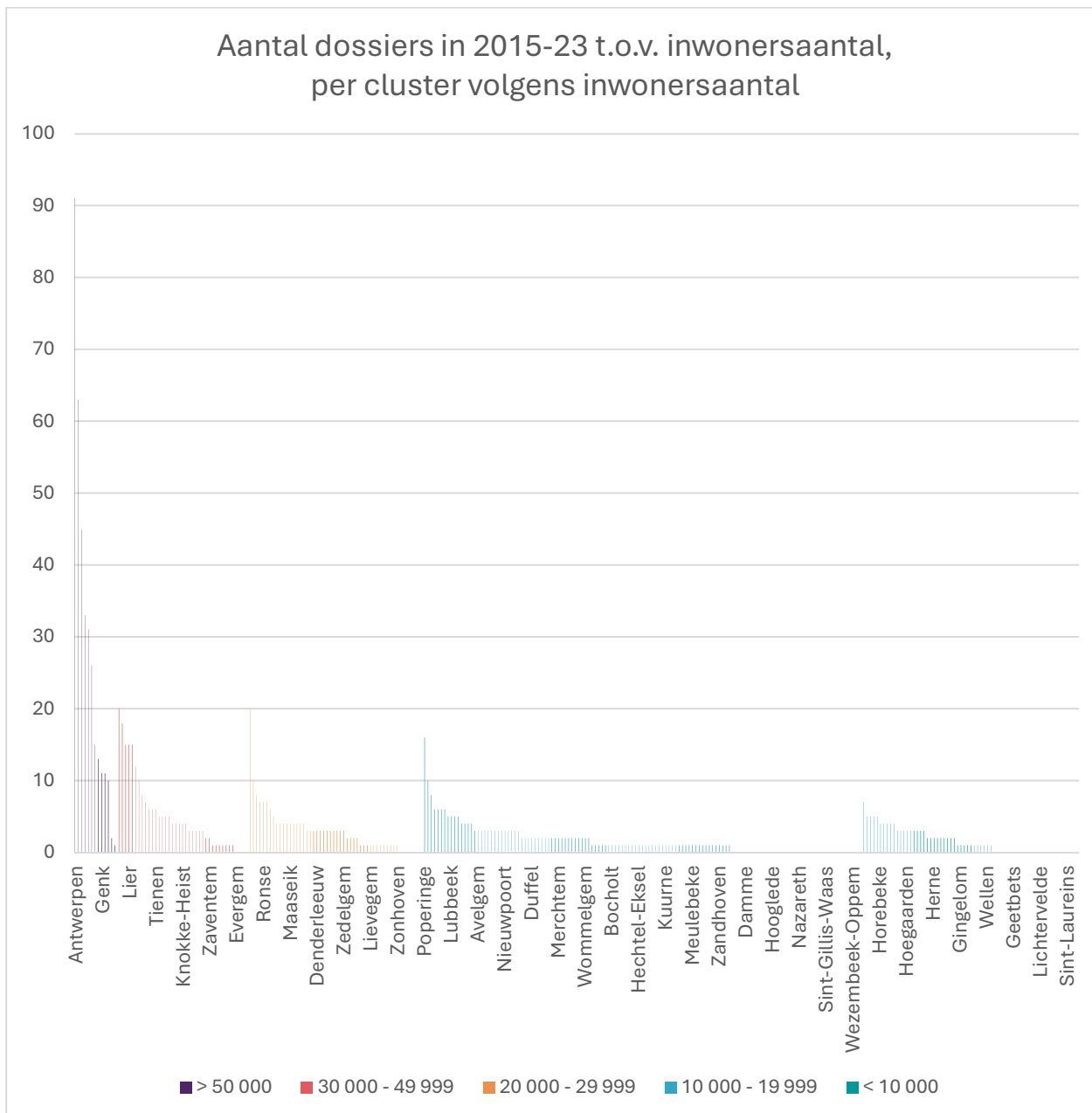
Aantal erfgoed dossiers 2015-23 t.o.v. beschermingen  
per gemeente, gerangschikt volgens inwonersaantal (2023)



In de grafiek hieronder werden de gemeenten geclusterd in groepen volgens inwonersaantal, en werden ze vervolgens gerangschikt volgens het aantal dossiers in de periode 2015-23. Hieruit kunnen we het volgende afleiden:

- **Gemeenten met meer dan 50 000 inwoners vertonen allemaal erfgoedactiviteit, maar de intensiteit verschilt:** van 1 dossier (Roeselare) tot 91 dossiers (Antwerpen);
- **Bij de lokale besturen met minder dan 50 000 inwoners zien we een ‘long tail’ van verminderende erfgoedactiviteit,** waarbij er in elk cluster een groep van gemeenten is die over een periode van 8 jaar geen enkel erfgoed dossier had op hun grondgebied;
- We stellen vast dat **het aandeel lokale besturen met 0 erfgoed dossiers toeneemt naarmate het inwonersaantal per cluster afneemt;**
- Tegelijk zien we dat zelfs in het cluster van de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners, er nog altijd gemeenten zijn die meer erfgoedactiviteit vertonen dan sommige steden met meer dan 50.000 inwoners.



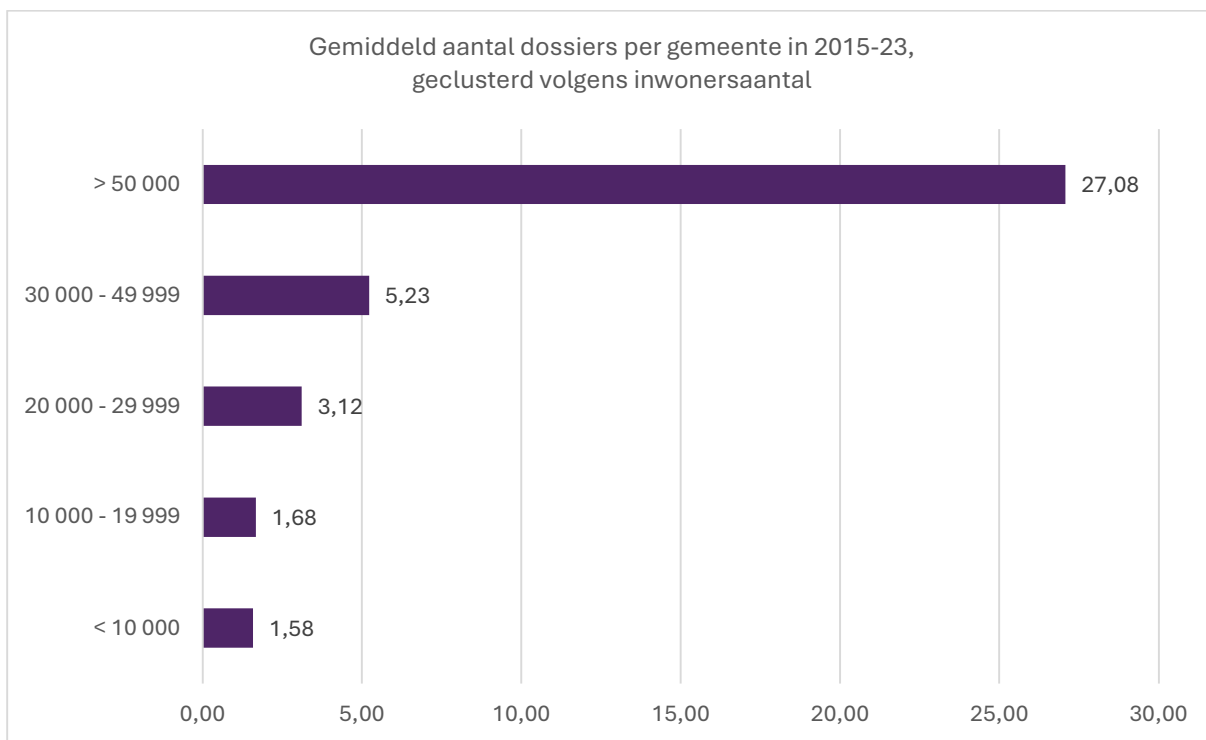


Figuur 19. Aantal dossiers in 2015-23 per cluster volgens inwonersaantal, (IDEA Consult)

In de onderstaande grafiek is het gemiddeld aantal erfgoeddossiers per gemeente afgebeeld per inwonerscluster:

- In steden met meer dan 50 000 inwoners tellen we **gemiddeld 3 à 4 erfgoeddossiers per jaar** (27,08 over een periode van 8 jaar);
- In gemeenten met een inwonersaantal tussen 30 000 en 49 999 valt de erfgoedactiviteit sterk terug en tellen we er **gemiddeld minder dan 1 erfgoed dossier per 2 jaar**;
- In gemeenten met een inwonersaantal tussen 20 000 en 29 999, is er **gemiddeld minder dan 1 dossier per 3 jaar**;
- In gemeenten met minder dan 20 000 inwoners is dat gemiddeld dan **1 dossier per 5 jaar**;
- Hieruit kunnen we afleiden dat er in veel gemeenten slechts een beperkte expertise met erfgoedprojecten is opgebouwd over een periode van 8 jaar.





Figuur 20. Gemiddeld aantal dossiers in 2015-23 per gemeente, geclusterd volgens inwonersaantal (IDEA Consult)

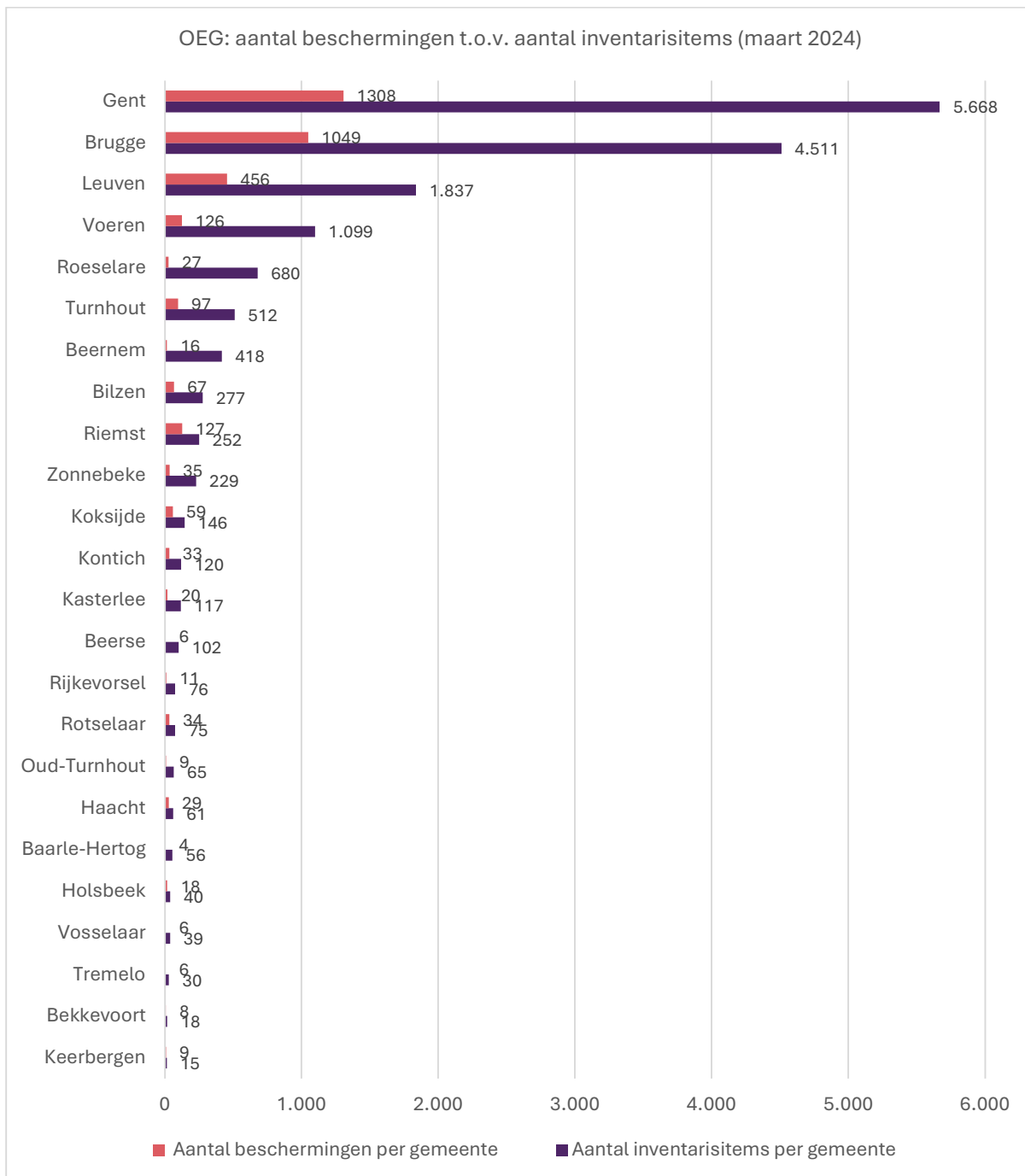
#### 6.4.4 Erfgoedactiviteit in erkende Onroerendergoedgemeenten (OEG)

Onderstaande grafiek geeft per OEG het aantal beschermingen weer ten opzichte van het aantal inventarisitem:

- De kunststeden Gent, Brugge en Leuven hebben een hoog aantal inventarisitem en beschermingen (noot: Antwerpen en Mechelen zijn geen erkende OEG).;
- Uit deze grafiek blijkt dat Voeren, na de kunststeden, de gemeente is met het hoogste aantal inventarisitem en beschermingen;
- We stellen ook vast dat een groot aantal OEG's slechts weinig inventarisitem en beschermingen tellen: zij maken deel uit van 2 regio's waar alle gemeenten de erkenning als OEG en IOED combineren.







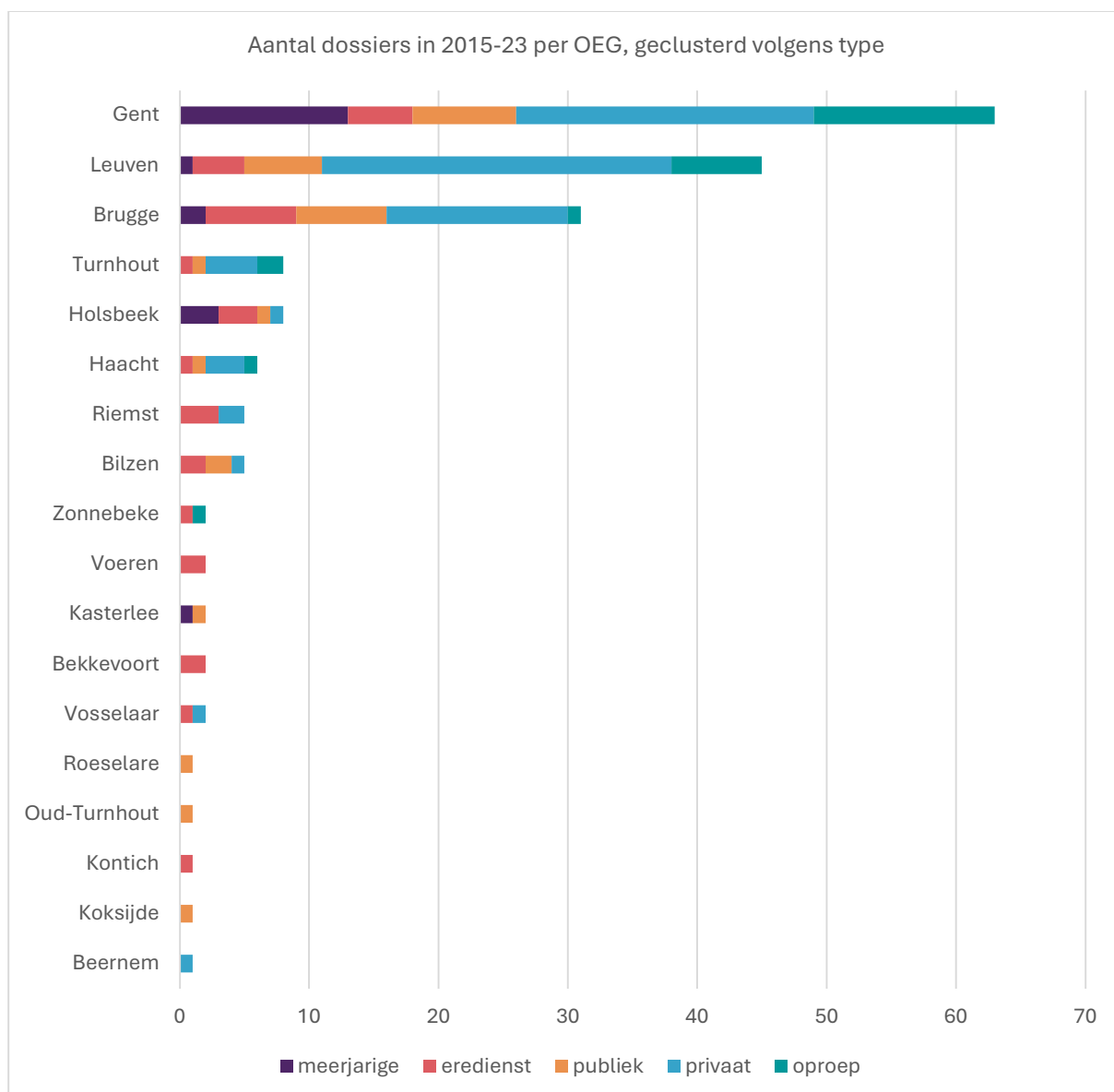
Figuur 21. Aantal beschermingen t.o.v. het aantal inventarisitem per OEG (IDEA Consult)

Onderstaande grafiek geeft per OEG het aantal erfgoed dossiers in de periode 2015-23 weer, volgens het type dossier:

- In de kunststeden Gent, Leuven en Brugge tellen we het hoogste aantal erfgoed dossiers, in lijn met het aantal inwoners, beschermingen en inventarisitem in deze steden, met een overwicht aan private projecten;
- De kunststeden worden gevolgd door Turnhout en Holsbeek, bij wie het aandeel van erfgoed dossiers t.o.v. het aantal beschermingen en inventarisitem van deze OEG's ligt hoog. Bij Turnhout heeft dit te maken met het aantal private dossiers, terwijl dit bij Holsbeek deels verklaard kan worden door de aanwezigheid van Herita, die het kasteel van Horst beheert en daarvoor meerdere premies aanvraagde;



- Deze grafiek geeft tevens een eerste indicatie dat de ervaring van OEG's met de verschillende types projecten verschilt: in grote steden zien we veel meer private erfgoedprojecten en meerjarige premiedossiers voor grote projecten.

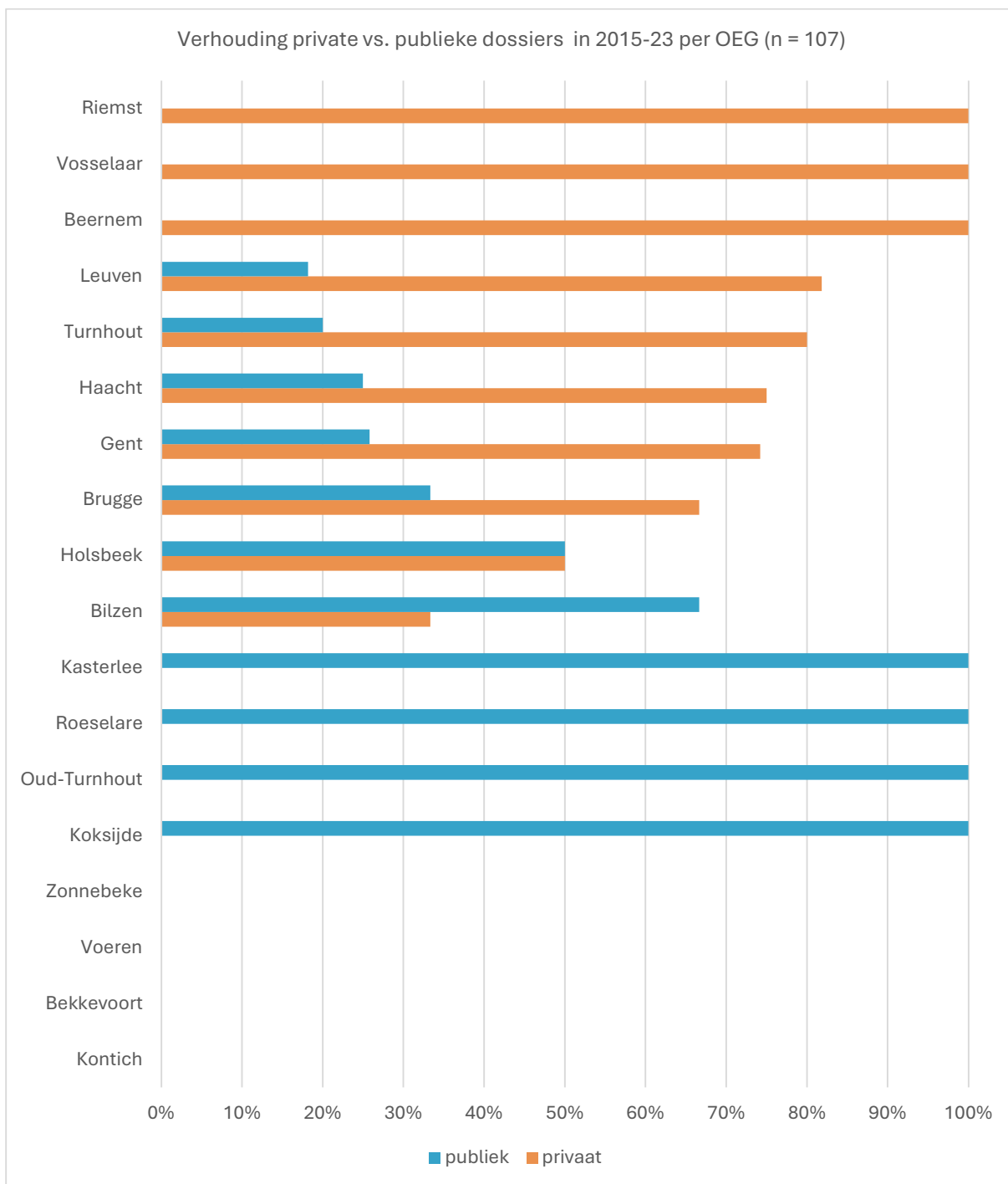


Figuur 22. Aantal erfgoeddossiers in de periode tussen 2015-23 per OEG en per type (IDEA Consult)

Onderstaande grafiek geeft de verhouding van het aantal private tegenover het aantal publieke erfgoeddossiers weer:

- Sommige OEG's blijken enkel publieke of enkel private projecten op hun grondgebied te hebben. Of geen van beide;
- Voor OEG's die enkel private erfgoedprojecten op hun grondgebied hebben, rijst de vraag welke ervaring zij potentieel kunnen delen met particuliere erfgoedeigenaars: vaak worden de lokale besturen pas betrokken in de vergunningsfase, omdat eigenaars een rechtstreekse lijn hebben met het Agentschap Onroerend Erfgoed. Er dient verder onderzocht te worden of de erkenning als OEG een invloed heeft op het ontwikkelen van een relatie tussen eigenaars en hun lokaal bestuur.





Figuur 23. OEG: de verhouding tussen private en publieke dossiers in de periode tussen 2015-23 (IDEA Consult)

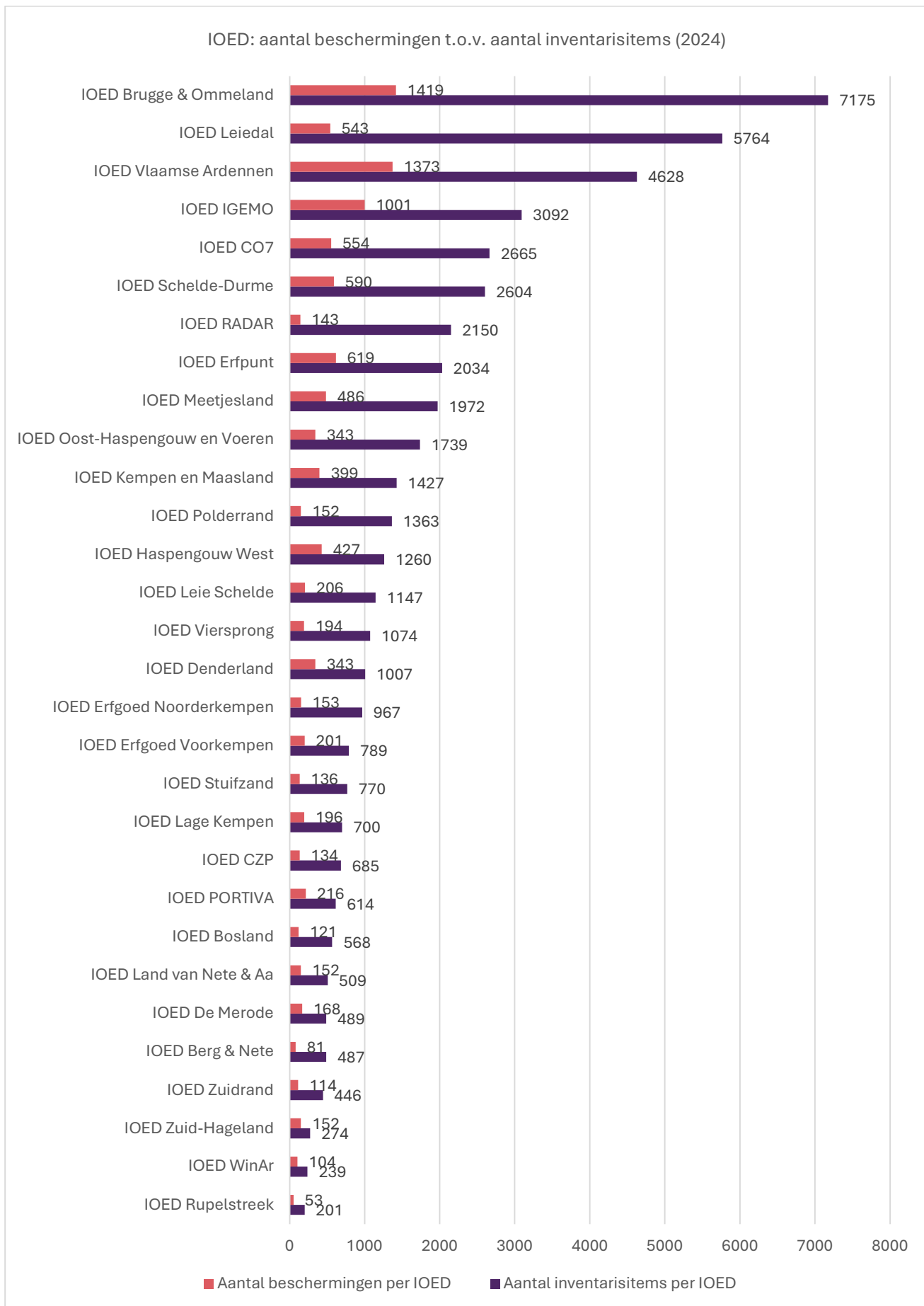


#### 6.4.5 Erfgoedactiviteit in het werkingsgebied van erkende intergemeentelijke onroerendergoeddiensten (IOED)

Onderstaande grafiek geeft het aantal beschermingen en inventarisitems per IOED weer:

- IOED Brugge & Ommeland is koploper op vlak van het aantal inventarisitems en beschermingen. Dit valt te verklaren door de impact van de deelname van Stad Brugge aan de IOED;
- De gemeenten in de IOED's WinAr, Oost-Haspengouw & Voeren, Erfgoed Noorderkempen en Zuidrand (Kontich) opteren allemaal voor een dubbelstatuut OEG en IOED. Uit informele gesprekken bleek dat ze dit doen omdat ze in hun werkingsgebied een achterstand hebben op vlak van vaststellingen; het dubbelstatuut laat toe dat de IOED mee helpt om die achterstand in te lopen. Uit deze grafiek blijkt dat de omvang van de huidige vaststellingen en beschermingen inderdaad laag is ten opzichte van andere IOED's, maar daarbij kunnen mogelijk ook andere factoren van tel zijn die hier niet verder onderzocht werden (bv. aantal aangesloten gemeenten, omvang van het werkingsgebied volgens inwonersaantal en aantal m2, ..).



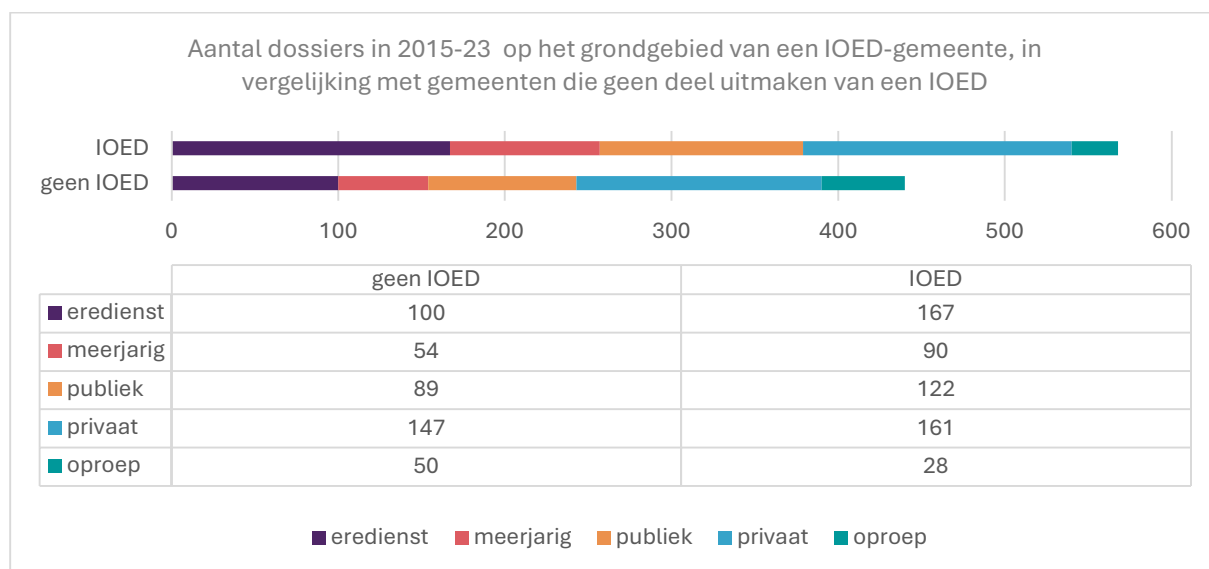


Figuur 24. IOED: aantal beschermingen t.o.v. het aantal inventarisitems (IDEA Consult)



Onderstaande grafiek toont de verhouding tussen het aantal dossiers in 2015-23 die betrekking hadden op projecten in het werkingsgebied van een IOED, in vergelijking met dossiers in gemeenten die niet aangesloten zijn bij een erkende IOED:

- We stellen vast dat meer dossiers betrekking hadden op het werkingsgebied van een IOED dan dossiers in gemeenten die geen deel uitmaken van een IOED, en dit ondanks het feit dat met name de kunststeden met veel erfgoed geen deel uitmaken van een IOED (behalve Brugge);
- Deze trend geldt voor alle types behalve de thematische oproepen.

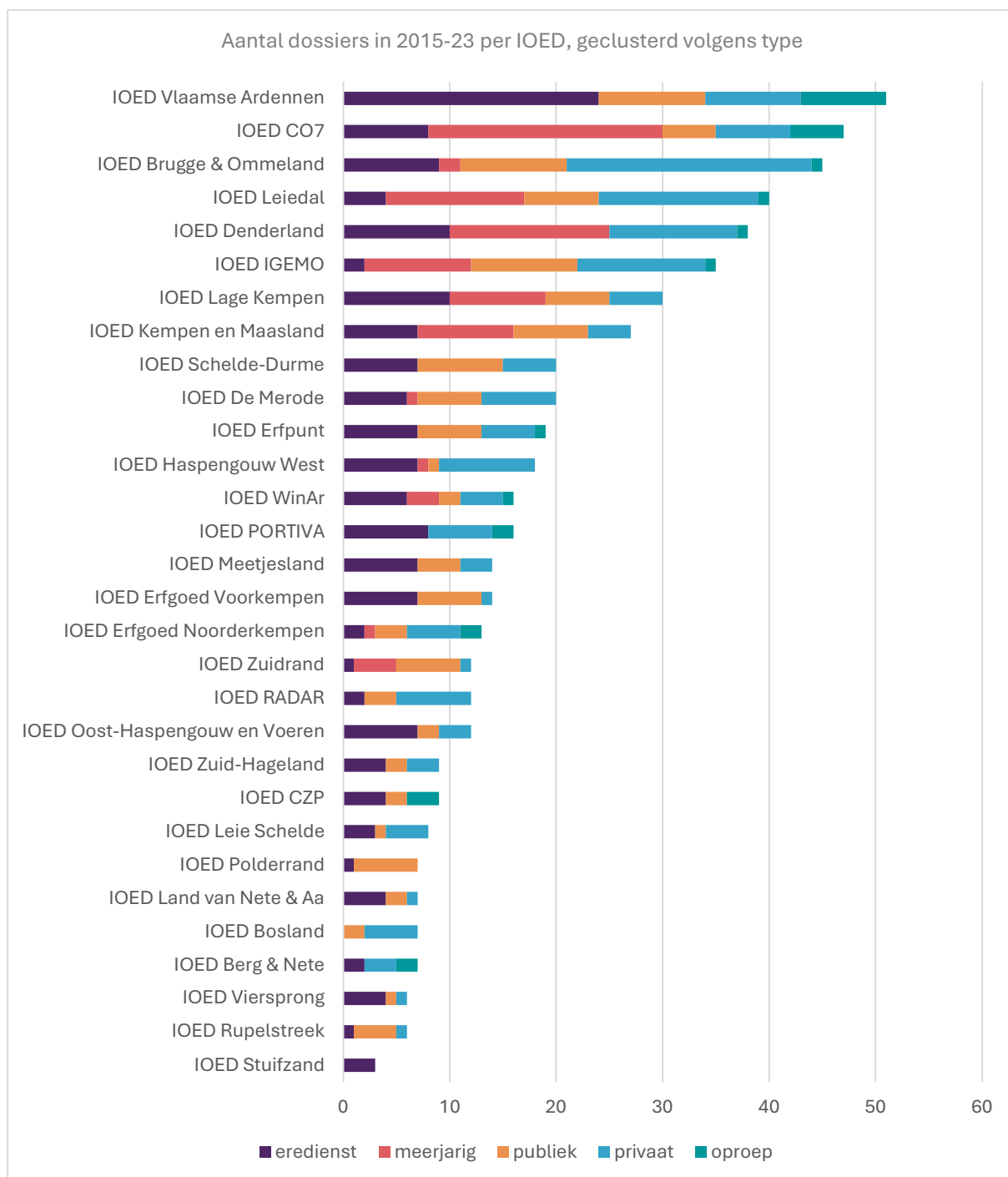


Figuur 25. Aantal dossiers in 2015-23 op het grondgebied van een IOED-gemeente, in vergelijking met dossiers in gemeenten die geen deel uitmaken van een IOED



Onderstaande grafiek geeft het aantal dossiers in 2015-23 op het grondgebied van de huidige IOED's, geclusterd volgens type.

- De IOED's met de meeste erfgoedactiviteit op hun grondgebied zijn Vlaamse Ardennen (51 dossiers), CO7 (47) en Brugge & Ommeland (45), Leiedal (40), Denderland (38) en IGEMO (35). Hiervan hebben slechts 2 IOED's een centrumstad in hun werkingsgebied: Brugge & Ommeland en Leiedal (Kortrijk);
- De IOED's met de minste erfgoedactiviteit op hun grondgebied (minder dan 1 dossier per jaar in de meetperiode) zijn Stuifzand (3 dossiers van het meerjarige type, dus betrekking op 1 project), Rupelstreek (6), Viersprong (6), Berg & Nete (7), Bosland (7), Land van Nete & Aa (7) en Polderrand (7).

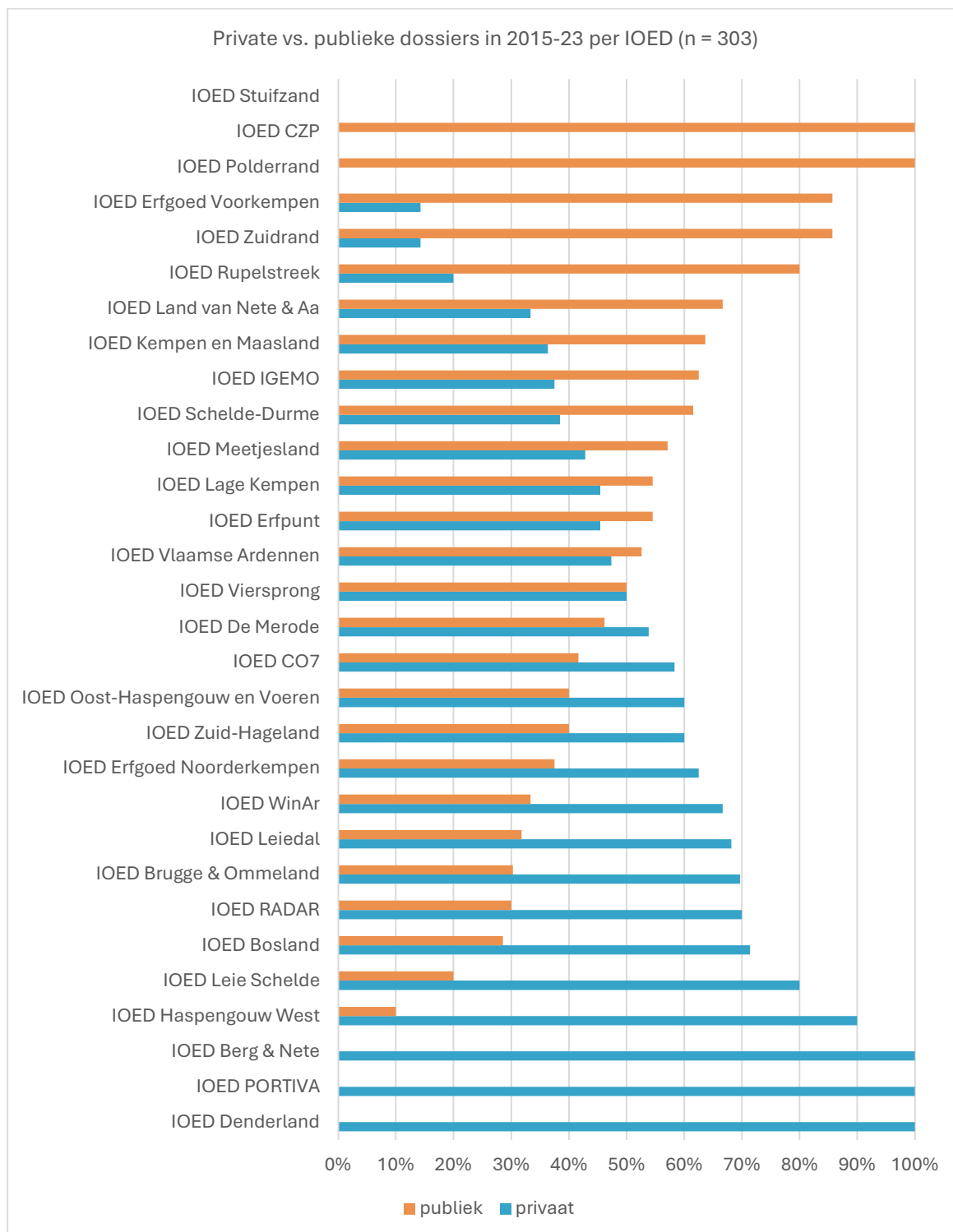


Figuur 26. Aantal dossiers in 2015-23 per IOED, geclusterd volgens type



Onderstaande grafiek geeft weer in welke verhouding IOED's publieke en private projecten op hun grondgebied tellen:

- Op het ruimere gebiedsniveau van een IOED, blijkt dat het merendeel beide types erfgoed dossiers telt in het werkingsgebied (IOED Stuifzand telt geen van beide maar had wel erediensdossiers op het grondgebied, zie hoger);
- Het aandeel IOED's met meer private dan publieke dossiers ligt iets hoger dan het aandeel IOED's met meer publieke dan private dossiers.



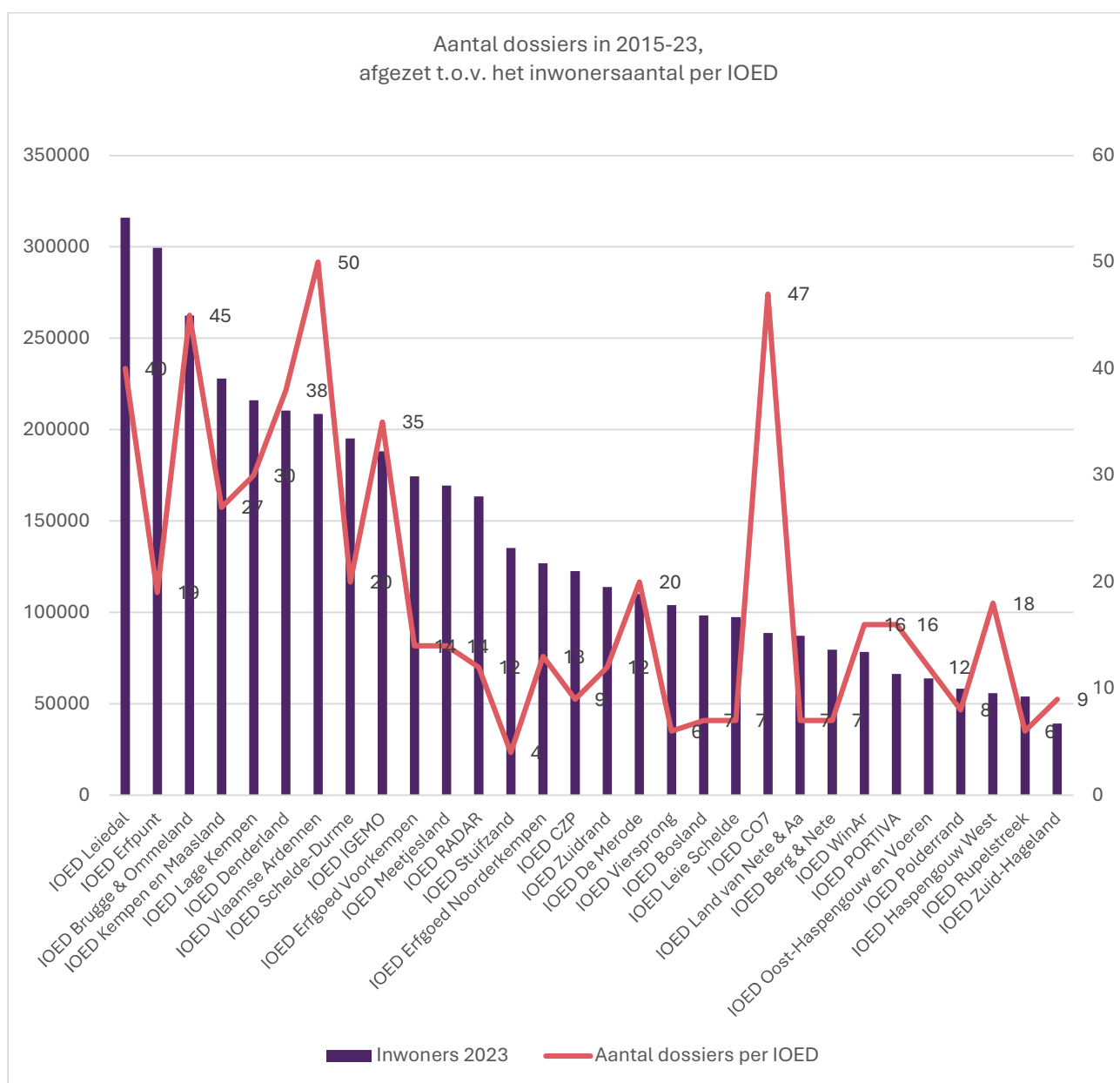
Figuur 27. Verhouding tussen private en publieke dossiers in 2015-23, per IOED (IDEA Consult)





Onderstaande grafiek geeft het aantal erfgoed dossiers per IOED weer, afgezet tegenover het inwonersaantal per IOED:

- Elk IOED telde erfgoed dossiers op het grondgebied in de periode 2015-23, maar bij de helft van de IOED's waren dat er minder dan 2 per jaar. Dit is een beperkte basis om lokale erfgoedprojectexpertise op te bouwen;
- De IOED's met het hoogste aantal dossiers op hun grondgebied, ook in verhouding tot hun inwonersaantal, zijn de Vlaamse Ardennen (50), CO7 (47) en Brugge & Ommeland (45), waarbij vooral CO7 eruit springt als regio met een zeer hoge erfgoedactiviteit ten opzichte van het inwonersaantal. Dit heeft vanzelfsprekend te maken met het aanwezige oorlogserfgoed;
- De IOED's met het laagste aantal dossiers op het grondgebied in 2015-23 zijn Stuifzand (4) en Rupelstreek (6);
- Opmerking: 42% van de erfgoed dossiers in de periode 2015-23 betrof het grondgebied van een gemeente die niet tot een IOED behoort; het gaat over 440 dossiers.



Figuur 28. Aantal erfgoed dossiers in 2015-23, afgezet t.o.v. het inwonersaantal per IOED (IDEA Consult)



## 6.5 Analyse impact regiovorming

Sinds de jaren '80 wordt het Vlaamse bestuurlijk landschap, net als in heel wat andere Westerse landen, gekenmerkt door decentralisering: heel wat bevoegdheden werden (en worden) naar het lokale bestuursniveau doorgeschoven. Dat is inzake onroerend erfgoed niet anders. Al langer zijn lokale besturen verantwoordelijk voor de aflevering van vergunningen, die ook impact hebben op onroerend erfgoed. Met de invoering van de erkenning van Onroerenderfgoedgemeenten (OEG) en intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten (IOED) kreeg de decentralisatie van bevoegdheden en taken verder vorm.

Vlaamse lokale besturen beschikken over heel wat vrijheidsgraden om hun gemeentelijke organisatie – zowel politiek als administratief – naar eigen goeddunken te organiseren. Dit heeft enerzijds politieke repercussies, aangezien 'onroerend erfgoed' niet overal een expliciete schepenbevoegdheid is. Tegelijk zijn er ook ambtelijke repercussies: onroerend erfgoed wordt soms ondergebracht bij 'grondgebonden' departementen of diensten, maar minstens even vaak (deels) binnen een cultuur- of vrijetijdsdienst. Deze keuzes hebben een invloed op de manier waarop het lokale onroerenderfgoedbeleid wordt vormgegeven. Er is wel degelijk verwantschap met vrijetijdsdomeinen, in het bijzonder cultureel erfgoed, maar naar verantwoordelijkheden en vooral inzake technische aspecten leunt het eigenlijk dichter aan bij omgevingsdomeinen.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om rond erfgoed intergemeentelijk samen te werken in een zogenaamde intergemeentelijke onroerend erfgoeddienst. De werking van dergelijke 'IOED's' wordt uitvoerig toegelicht in hoofdstuk 3.1.2. In deze bijlage gaan we dieper in op enkele technische aspecten. Gemeenten kunnen samen een nieuwe IOED oprichten, of een gemeente kan zich aansluiten bij een bestaande IOED.

Een IOED kan vorm krijgen in de schoot van een bestaand of nieuw opgericht intergemeentelijk samenwerkingsverband, maar moet bij de aanvraag aan enkele voorwaarden voldoen die zijn omschreven in het Onroerenderfgoeddecreet en -besluit.

Tot en met 2025 moet een intergemeentelijk samenwerkingsverband voldoen aan de volgende erkenningsvoorwaarden:

- Uit minstens drie Vlaamse gemeenten bestaan;
- Opggericht zijn volgens het decreet van 6 juli 2001 over intergemeentelijke samenwerkingen of het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- Op basis van een omgevingsanalyse aantonen dat het werkingsgebied over een gemeenschappelijk erfgoedpakket beschikt;
- Een integraal en geïntegreerd onroerenderfgoedbeleidsplan indienen, met een gezamenlijke visie en plan van aanpak, dat aan de volgende voorwaarden voldoet:
  - het gaat om een gezamenlijke visie en een gezamenlijk plan van aanpak voor het behoud, gebruik en de herbestemming van het onroerend erfgoed in het werkingsgebied, complementair aan het Vlaams onroerenderfgoedbeleid;
  - de beleidsvisie is integraal: een visie op de zorg voor het archeologisch erfgoed, de monumenten, de cultuurhistorische landschappen én de stads- en dorpsgezichten;
  - de beleidsvisie is geïntegreerd: een visie die is afgestemd met andere beleidsvelden die raakvlakken hebben met de onroerenderfgoedzorg;
  - de beleidsvisie houdt rekening met de noden van de aanwezige onroerenderfgoedactoren;



- Ondersteunen van vrijwilligerswerkingen en erfgoedgemeenschappen en een lokaal draagvlak creëren;
- Over voldoende expertise beschikken en een consultatienetwerk uitbouwen.

Een belangrijk nieuw aspect betreft het zogenaamde **Regiodecreet**. Met die ingreep tracht de Vlaamse overheid het bovenlokale landschap transparanter en eenvoudiger te maken. Dat was nodig: bij de regioscreening die Minister Geert Bourgeois in 2011-2012 liet uitvoeren om het landschap van samenwerkingsverbanden grondig en systematisch in kaart te brengen, werden niet minder dan 2.229 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden geteld. Dat betekent dat een Vlaamse gemeente gemiddeld deel uitmaakt van 68 samenwerkingsverbanden<sup>31</sup>.

Deze regioscreening stond in functie van een vereenvoudiging van samenwerkingsverbanden, maar zover kwam het nooit. Met de komst van de verkiezingen van 2014 viel het traject stil. De screening heeft wel het beeld van ‘de bestuurlijke verrommeling’ versterkt en de drang om te vereenvoudigen is blijven sluimeren.

Ondertussen zitten we met de vorming van de **referentieregio's** en het regiodecreet in een nieuwe fase. Het Vlaamse Gewest wordt ingedeeld in 15 referentieregio's. Elke Vlaamse gemeente wordt ingedeeld bij 1 referentieregio.



Figuur 29: Kaart referentieregio's (bron: ABB)

<sup>31</sup> Critici stellen dat dit cijfer enigszins is opgeblazen gezien ledenorganisaties als VVSG zijn inbegrepen, alsook meer informele werkgroepen en overlegtafels tussen ambtenaren in bepaalde domeinen.

Overzicht erkende IOED's



Figuur 30: Overzicht erkende IOED's (bron: AOE)

Het Regiodecreet van 3 februari 2023 legt de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid op om zich tegen uiterlijk 31 december 2031 (behoudens enkele uitzonderingen zoals afvalintercommunales) te aligneren op de referentieregio's. **Vanaf 2023 geldt voor nieuwe erkenningsaanvragen als IOED dat een intergemeentelijk samenwerkingsverband moet voldoen aan de regelgeving en afbakeningen van de referentieregio's.** Als een IOED wil afwijken van het principe van regiovorming, moet daarvoor toestemming worden gevraagd aan de Vlaamse Regering. Zij sturen de aanvraag door naar het Agentschap Onroerend Erfgoed, dat een dossier samenstelt. De minister bevoegd voor Onroerend Erfgoed agendaert dit dossier op de Vlaamse Regering, die hiertoe binnen de negentig dagen een beslissing neemt. Vanaf 2026 geldt die regio-voorwaarde ook voor bestaande IOED's. Deze 'deadline' geldt overigens voor alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden binnen de vrije tijdssector (jeugd, sport, cultureel erfgoed, onroerend erfgoed, bovenlokale cultuurwerking). Op die manier spoort de Vlaamse overheid de lokale besturen impliciet aan om hun samenwerkingsverbanden binnen deze domeinen aan elkaar te aligneren, al staan hiervoor nog een aantal domeinspecifieke decretale bepalingen in de weg.<sup>32</sup>

**Het principe van de regioconforme samenwerking is een manier om de veelheid aan gebiedsomschrijvingen te vereenvoudigen, en is dus *an sich* géén nieuwe structuur:** een regio heeft als dusdanig geen politiek bestuur en geen rechtspersoonlijkheid. Het is dus in feite niet meer dan een administratieve afbakening.

**'Regioconform' betekent ook niet per se 'regiodekkend': kleinere samenwerkingsverbanden zijn nog steeds toegestaan,** zo lang ze zich binnen de grenzen van een bepaalde regio situeren. Er wordt dus niet verwacht dat alle gemeenten binnen een referentieregio zich in één IOED-structuur verzamelen, al is dat decretaal gezien wel toegestaan.

<sup>32</sup> De minimale schaal voor een samenwerkingsverband verschilt bijvoorbeeld sterk naargelang het specifieke beleidsdomein, en ook de (co-)financieringsmechanismen zijn niet altijd gealigneerd.



Dat geldt dus ook voor IOED's (de wetgeving ter zake is reeds afgestemd op het Regiodecreet, zie het [verzamelbesluit van 20/10/2023](#)). Dat betekent dat bepaalde IOED's van samenstelling veranderen. Een aantal gemeenten zullen dus moeten 'verhuizen' van samenwerkingsverband omdat het regiodecreet hen indeelt in een andere regio. De huidige samenstelling van IOED De Merode strekt zich bijvoorbeeld over drie verschillende referentieregio's uit.

## 6.6 Bijlage juridische analyse



# *Nota juridische aspecten*

IDEA / Erfgoed lokale besturen

---

<b>AUTEUR</b>	GD&A Advocaten
<b>CLIËNT</b>	Idea Consult
<b>REFERENTIE</b>	RE-23-17286
<b>DATUM</b>	04/10/2024

---

## 1. Het bestaand wettelijk kader omtrent de financiering

1. Het voorgestelde impulsprogramma is gericht op het doel om onroerend erfgoed op een vernieuwende manier te integreren in zowel de huidige als toekomstige samenleving. Het bestaande, indien nodig aan te passen, wettelijke kader is vastgelegd in het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, dat de eerdere Monumenten-, Landschaps- en Archeologiedecreten vervangt.
2. Het Onroerenderfgoeddecreet regelt in de eerste instantie een aantal algemene punten, zo voorziet zij bijvoorbeeld een wettelijke verankering voor **de erkenning als onroerenderfgoedgemeente<sup>1</sup>, intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst<sup>2</sup>** of onroerenderfgoeddepot<sup>3</sup>. Het besluit tot uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet (*zie hierna*) regelt de concrete erkenningsvoorwaarden voor deze entiteiten.
3. Daarnaast regelt het Onroerenderfgoeddecreet op algemene wijze het kader omtrent de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed<sup>4</sup>, de aanduidingen als erkende archeoloog<sup>5</sup> en erkende metaaldetecteur<sup>6</sup> en de inventarissen.
4. Hoofdstuk 5 van het Onroerenderfgoeddecreet bevat de regels betreffende alle archeologische aspecten met betrekking tot onroerend erfgoed. In afdeling 1 van het hoofdstuk worden een aantal beginselen geponeerd, nl. het **passiefbehoudsbeginsel** (Art. 5.1.1. Onroerenderfgoeddecreet), de regelgeving omtrent de **metaaldetectie** (Art. 5.1.2. Onroerenderfgoeddecreet), beginselen betreffende het **archeologisch onderzoek** (Art. 5.1.3. Onroerenderfgoeddecreet) en een bepaling in geval van **toevalsvondsten** (Art. 5.1.4. Onroerenderfgoeddecreet). Vervolgens bepaalt dit luik ook een aantal verplichtingen in hoofde van zakelijkrechthouders en gebruikers van archeologische artefacten en archeologische ensembles (Artt. 5.2.1 tem. 5.2.3. Onroerenderfgoeddecreet). Voor praktische richtlijnen tijdens archeologische bezigheden, voorziet het Onroerenderfgoedbesluit (*zie hierna*) een **Code van Goede Praktijk** (Art. 5.3.1 Onroerenderfgoeddecreet). Aangezien dit een formele procedure betreft, wordt afdeling 4 van het hoofdstuk 5 gewijd aan de regeling van het archeologisch onderzoek bij

---

<sup>1</sup> Hoofdstuk 3, afdeling 2 van het Onroerenderfgoeddecreet.

<sup>2</sup> Hoofdstuk 3, afdeling 3 van het Onroerenderfgoeddecreet.

<sup>3</sup> Hoofdstuk 3, afdeling 4 van het Onroerenderfgoeddecreet.

<sup>4</sup> Hoofdstuk 3, afdeling 1 van het Onroerenderfgoeddecreet.

<sup>5</sup> Hoofdstuk 3, afdeling 5 van het Onroerenderfgoeddecreet.

<sup>6</sup> Hoofdstuk 3, afdeling 6 van het Onroerenderfgoeddecreet.

vergunningplichtige ingrepen in de bodem. Het Onroerendergoeddecreet regelt in afdeling 5 van hetzelfde hoofdstuk ook een regeling omtrent het archeologisch onderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen. Tenslotte sluit het Hoofdstuk 5 af met een bepaling (art. 5.6.1. Onroerendergoeddecreet) omtrent de evaluatie van het archeologisch onderzoek onder leiding van de Vlaamse Regering.

5. In Hoofdstuk 6 worden de modaliteiten van de **beschermingen, erfgoedlandschappen en werelderfgoed** geregeld, waarbij het decreet een ruim takenpakket aan de Vlaamse Regering toekent.
6. De artikelen 7.1.1. tem 7.1.5. van het Onroerendergoeddecreet handelen over de **onroerendergoedrichtplannen**, die worden geduid in art. 7.1.2.:

*"Het plan bevat biedt onder andere op basis van de gegevens die opgenomen zijn in een inventaris als vermeld in artikel 4.1.1 (van het Onroerendergoeddecreet) vanuit de erfgoedwaarden een visie op de toekomstige ontwikkeling van de betrokken onroerende goederen binnen het thema of gebied, verduidelijkt de aandachtspunten uit het onroerendergoedbeleid en formuleert beheers- en ontwikkelingsdoelstellingen."*

7. Vervolgens bevat het Onroerendergoeddecreet bepalingen betreffende het beheer van onroerend erfgoed, waarvoor een **beheersplan** kan worden opgesteld dat verder wordt geregeld in het Onroerendergoedbesluit.<sup>7</sup>
8. De Vlaamse decreetgever voorziet heden een aantal **financieringsmogelijkheden**, die hierna beknopt worden toegelicht. Wat betreft het onroerend erfgoed dat Vlaanderen rijk is, voorziet het Vlaams Gewest in financiële stimuli met een juridische grondslag in het Onroerendergoeddecreet en het Onroerendergoedbesluit. Beide regelgevingen zijn op 1 januari 2015 in werking getreden. De Vlaamse regelgever heeft intentioneel deze instrumenten zo veel mogelijk ingepast in het Europese subsidielandschap zoals het bestond op het moment van de totstandkoming van het decreet en het bijhorend uitvoerend besluit.
9. In hoofdstuk 10 van het decreet betreffende het onroerend erfgoed vinden we de wijze van financiering van het onroerend erfgoed terug.
10. Ten eerste kan de Vlaamse regering **subsidies** toekennen aan o.a. IOED's (Intergemeentelijke onroerendergoeddiensten) en OEG's (Onroerendergoedgemeenten). Daarbovenop kan de Vlaamse regering ook subsidies toekennen aan de houder van het zakelijk recht of beheerder van het betreffende onroerend goed, of kan zij projectsubsidies toekennen.<sup>8</sup> De Memorie van Toelichting licht de financiering van de onroerendergoedzorg als volgt toe:<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Art. 8.1.1. tem 8.1.3. van het Onroerendergoeddecreet.

<sup>8</sup> Art. 10.1.1. van het Decreet betreffende het onroerend erfgoed van 12 juli 2013.

<sup>9</sup> MvT bij het Onroerendergoeddecreet, p. 73.

*"Het decreet voorziet in een gezond kader voor de financiering van onroerend erfgoed. Het decreet onderscheidt twee types van financiering:*

*– subsidie: een financiële bijdrage vanwege de Vlaamse overheid voor de ondersteuning van verenigingen en rechtspersonen voor het stimuleren van de uitvoering van het onroerenderfgoedbeleid. Deze bijdrage is meestal forfaitair en steeds beperkt in tijd en aan bepaalde voorwaarden verbonden;*

*– premie: een financiële bijdrage vanwege de Vlaamse overheid voor het uitvoeren van werkzaamheden, meer bepaald voor archeologisch onderzoek of voor werken aan of in beschermd onroerend erfgoed en in erfgoedlandschappen, die tot doel hebben de onroerenderfgoedwaarden te ondersteunen of te herstellen. Deze bijdrage staat meestal in verhouding tot de genomen engagementen van de bouwheer of initiatiefnemer en is steeds aan een welbepaald dossier gebonden."*

11. De Vlaamse minister, bevoegd voor het onroerend erfgoed, kan een subsidie toekennen aan een erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst in het kader van een **samenwerkingsovereenkomst**.<sup>10</sup> Deze samenwerkingsovereenkomst heeft een looptijd van 3 of 6 jaar waarbij de subsidie aanvraag moet ingediend zijn bij het agentschap vanaf 1 januari tot uiterlijk 1 juli van het eerste of het vierde jaar van de lokale beleidscyclus.<sup>11</sup>
12. Daarnaast kan er ook een **beheersovereenkomst** gesloten worden voor een periode van minimaal vijf jaar en maximaal tien jaar, wat het Onroerenderfgoedbesluit omschrijft als "een overeenkomst tussen de beheersdienst en een houder van het zakelijk recht of een beheerder van een archeologische site, monument, een of meer percelen in een cultuurhistorisch landschap, stads- of dorpsgezicht of erfgoedlandschap, waarbij die zich er vrijwillig toe verbindt om gedurende een bepaalde termijn een of meer maatregelen uit de beheerspakketten uit te voeren **tegen betaling van een vooraf bepaalde vergoeding**, binnen de perken van de daarvoor bestemde kredieten op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap."<sup>12</sup>
13. Als derde soort van subsidie kan er ook een **projectsubsidie** worden toegekend.<sup>13</sup> Hieromtrent licht de Memorie van Toelichting toe dat de projectsubsidies bijvoorbeeld kunnen worden toegekend aan projecten, die een thematische aanpak beogen, een gebiedsgerichte aanpak voor onroerend erfgoed door landschapsplanning uitvoeren, syntheserapporten van archeologische onderzoeken opmaken of andere. Deze subsidies kunnen zich dan ook richten op verenigingen, administratieve overheden, particulieren en erkende archeologen.<sup>14</sup>
14. Voorts kan de Vlaamse regering **premies** uitreiken voor bijvoorbeeld: werkzaamheden aan of in beschermde goederen, het beheer van beschermd onroerend goed, of in het geval van een buitensporige directe kost van de verplicht uit te voeren archeologische opgraving zoals opgenomen in de archeologie nota of de nota waarvan akte is genomen.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Art. 10.1.1 van het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, van 16 mei 2015.

<sup>11</sup> Art. 10.1.2 van het Onroerenderfgoedbesluit.

<sup>12</sup> Art. 10.2.1 van het Onroerenderfgoedbesluit.

<sup>13</sup> Art. 10.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet.

<sup>14</sup> MvT bij het Onroerenderfgoeddecreet, p. 74.

<sup>15</sup> Art. 10.2.1. van het Onroerenderfgoeddecreet.



Het toekennen van de premies is onderhevig aan de voorwaarden die de Vlaamse regering heeft vooropgesteld<sup>16</sup> en zijn terug te vinden in het Onroerendergoedbesluit.

Hoofdstuk 11 van het Onroerendergoedbesluit van 16 mei 2014 verwoordt de verschillende mogelijke premies en de toekenningsvoorwaarden waaraan zij onderworpen zijn.

Er zijn op basis van het Onroerendergoedbesluit **6 verschillende premies** te onderscheiden. Wat betreft de erfgoedpremie, de onderzoekspremie, de meerjarenpremieovereenkomst, de premie voor buitensporige opgravingskosten, de premie voor archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem en de premie voor archeologisch onderzoek van menselijke inhumateresten, dienen deze te worden aangevraagd middels een aanvraagdossier.

Daarnaast kan er op basis van de samenlezing van de artikelen 10.3.4. van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013 en 11.8.1. van het Onroerendergoedbesluit van 16 mei 2014 een toelage voor een erkend archeologisch solidariteitsfonds worden betaald. De toekenning van deze toelage gebeurt eveneens louter op basis van een aanvraag.<sup>17</sup>

Tenslotte kan er ook een attest uitgereikt worden om een belastingvermindering in de personenbelasting te bekomen. Dit is mogelijk voor iedere belastingplichtige die kan aantonen dat hij of zij kosten heeft gemaakt tijdens de uitvoering van diens opdracht door het stellen van beheersmaatregelen, het uitvoeren van werken of diensten, of verbonden met het voorafgaande onderzoek in het kader hiervan.<sup>18</sup>

15. De Vlaamse Regering wordt de bevoegdheid toegekend om de **handhaving** te verzorgen met betrekking tot misdrijven of inbreuken betreffende het onroerend erfgoed.
16. Tenslotte sluit het Onroerendergoeddecreet af met bepalingen omtrent de verwerking van **persoonsgegevens**<sup>19</sup> en **wijzigings-, opheffings-, overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen**.<sup>20</sup>

## 2. De hiërarchie van de rechtsnormen: Vlaamse wetgeving

17. Wanneer er moet worden geraakt aan de geldende juridische rechtsbronnen, is het belangrijk om voldoende aandacht te hebben voor de verhoudingen van de rechtsregels onderling.

Zoals de Grondwet bepaalt is België een federale staat samengesteld uit de drie gemeenschappen, de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap, en de drie gewesten, namelijk het Vlaamse gewest, het Waalse gewest en het Brusselse gewest. Op basis van de bevoegdheidsverdelende regels is wat betreft het Vlaamse gewest het **Vlaamse parlement de decreetgever**.<sup>21</sup>

Het **decreet** heeft kracht van wet. Het kan de geldende wetsbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.<sup>22</sup> Overeenkomstig artikel 19 van de Bijzondere Wet tot Hervorming der instellingen (hierna: BWHI) kan het gewest decreten met kracht van wet uitvaardigen waarmee geldende wetsbepalingen

---

<sup>16</sup> Art. 10.2.1., *in fine* van het Onroerendergoeddecreet.

<sup>17</sup> Art. 11.8.8. van het Onroerendergoedbesluit.

<sup>18</sup> Art. 11.9.2. van het Onroerendergoedbesluit.

<sup>19</sup> Hoofdstuk 11/1 van het Onroerendergoeddecreet.

<sup>20</sup> Hoofdstuk 12 Onroerendergoeddecreet

<sup>21</sup> BRACKE, S., GOEDERTIER, G., VANDE LANOTTE, J., "België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labyrint", 2021 *die Keure / la Charte*, 241.

<sup>22</sup> Art. 19, § 2 van de Bijzondere Wet tot Hervorming der instellingen van 8 augustus 1980.

kunnen opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen worden. Wordt in een gewestmaterie een decreet uitgevaardigd, dan treedt het in de plaats van de tot dan geldende wettelijke bepaling, aldus STORME.<sup>23</sup>

Doordat een afgekondigd decreet gelijkgesteld is met een wet, kan het decreet enkel worden gewijzigd door het wetgevend orgaan van het gewest, *in casu* het Vlaams Gewest. Hoewel beide organen van het gewest, nl. het Parlement én de Regering, het wettelijk initiatiefrecht hebben (art. 18 BWHI), zullen de gestemde wetsontwerpen en -voorstellen maar in werking treden door de bekrachtiging en de afkondiging ervan (art. 54 BWHI). De regeringen kunnen dus enkel het initiatief nemen om een decreet te laten behandelen en kan hieromtrent amendementen indienen.<sup>24</sup>

18. Ter uitvoering van een decreet, kunnen de gewestelijke regeringen **besluiten** uitvaardigen, als uitvoerende macht van het gewest, *in casu* het Vlaams Gewest.

Een besluit kan echter niet beschouwd worden als een wetskrachtige norm, zoals kan afgeleid worden uit vaststaande rechtspraak.<sup>25</sup> De gewestregering dient de bepalingen van het decreet steeds te respecteren, wat bijvoorbeeld blijkt uit artikel 20 van de BWHI:

*"De Regering maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen."*

19. De Vlaamse Regering beschikt over een bepaalde zelfstandige reglementaire bevoegdheid op basis van art. 87 BWHI, en de artikelen 21 en 22 van het Bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen. Deze bevoegdheid kan de regering **autonoom** uitvoeren, zonder de tussenkomst van de decreetgever.<sup>26</sup> Deze autonome bevoegdheden hebben enkel betrekking op de werking en organisatie van de Vlaamse Regering.<sup>27</sup>

20. Daarnaast beschikt de Vlaamse regering over "**afgeleide**" bevoegdheden, met name in geval het decreet uitdrukkelijk bepaalde aspecten omtrent de regelgeving delegeert aan de gewestregering.

Ten eerste beschikt de gewestregering over een **algemene uitvoeringsbevoegdheid** op grond van art. 20 BWHI die zij kan toepassen indien het decreet de uitvoering ervan vereist.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> Storme, H., "§ 1. - De Grondwet en 'Institutionele' Wetten – Eén land, vier taalgebieden, drie gemeenschappen, drie gewesten en acht wetgevers" in *Relatie tussen de territoriale bevoegdheidsverdeling en het conflictenrecht in een federale staat*, 1e editie, Bruxelles, Intersentia, 2010, p. 211-241.

<sup>24</sup> BRACKE, S., GOEDERTIER, G., VANDE LANOTTE, J., "België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labyrint", 2021 *die Keure / la Charte*, 144.

<sup>25</sup> Volgens vaststaande rechtspraak is het Grondwettelijk Hof niet bevoegd tegenover niet-wetskrachtige normen, waaronder besluiten van de gewestregering: GwH nr. 123/2003, 24 september 2003, B.7.3; GwH nr. 158/2005, 20 oktober 2005, B.4.3.; GwH nr. 192/2006, 5 december 2006, B.14; GwH nr. 67/2011, 10 november 2011, B.4; GwH nr. 129/2012, 25 oktober 2012, B.9; GwH nr. 44/2015, 23 april 2015, B.41.1; GwH nr. 48/2015, B.13.2.1.2. en B.13.2.3.2.

<sup>26</sup> Punt 127 Omzendbrief Wetgevingstechniek.

<sup>27</sup> De autonome bevoegdheden van de gewestregering zijn als volgt door de wetgever verankerd:

- het statuut van de personeelsleden van haar diensten vast te stellen (art. 87, §3 BWHI);
- delegaties te verlenen aan een van haar ministers (art. 21 bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen); en
- ministeriële departementen, ministeriële kabinetten en een adviesorgaan voor handelingen die onder haar bevoegdheid vallen, op te richten, te organiseren en af te schaffen, (art. 87, § 1 BWHI).

<sup>28</sup> "De Regering maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen."

21. Daarnaast kan het Vlaamse parlement op grond van art. 78 BWHI bepaalde aspecten van haar bevoegdheid uitdrukkelijk delegeren aan de uitvoerende macht, wat het Grondwettelijk Hof expliciet toelaat.<sup>29</sup> De Raad van State adviseert om deze machtiging door het Vlaamse parlement **nauwkeurig** te formuleren in een advies van december 2016.<sup>30</sup> Daarnaast werpt de Raad van State op dat het Vlaamse parlement de **voornaamste bepalingen** van het decreet zelf regelt, zodanig dat de democratische legitimiteit van de regelgeving wordt versterkt. Daarbij voegt de Raad eraan toe dat De openbare bespreking ervan in het Vlaams Parlement biedt meer inzicht in de belangenafweging die daarbij werd gemaakt, dan het geval is voor een regeling bij besluit.<sup>31</sup>
22. Het huidige Onroerenderfgoeddecreet maakt een praktische, ruime toepassing van bovenstaande delegatiemogelijkheden van de Vlaamse decreetgever.

Zo worden o.a. de volgende zaken gedelegeerd aan de uitvoerende macht, zo kan de Vlaamse Regering:

- De Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed onderverdelen in afdelingen (art. 3.1.1.)
- Een gemeente erkennen als onroerenderfgoedgemeente (art. 3.2.1)
- Een intergemeentelijke dienst (...) erkennen als intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst (art. 3.3.1.)
- Bepaalde inventarissen geheel of gedeeltelijk vaststellen (art. 4.1.1.)
- Het vaststellen van een code van goede praktijk vast voor de uitvoering van en rapportering over archeologisch vooronderzoek en archeologische opgravingen en voor het gebruik van metaaldetectoren (Art. 5.3.1.)
- Het beschermen van een archeologische site, monument, cultuurhistorisch landschap, stadsgezicht of dorpsgezicht, desgevallend met inbegrip van een overgangszone (Art. 6.1.1.)
- Kennis nemen van een administratief beroep betreffende de weigering van een toelating door het agentschap of de erkende onroerenderfgoedgemeente, of het opleggen van voorwaarden om de toelating te verkrijgen in het kader van het verkrijgen van een omgevingsvergunning (Art. 6.4.6.)
- Onroerende goederen aanwijzen waarvoor de opmaak door de zakelijkrechthouder van een beheersplan verplicht is (Art. 8.1.1.)
- Samenwerkings- of beheersovereenkomsten afsluiten of projectsubsidies toekennen (Art. 10.1.1.)
- De inspecteurs Onroerend Erfgoed aanwijzen (Art. 11.3.4/1)
- Het bepalen van de samenstelling, organisatie en werking van de Vlaamse Commissie voor Varend Erfgoed (Art. 12.1.27.,1°)

### **3. De mogelijkheden van het bestuursdecreet tot experimentregelgeving en de instelling van regelluwe zones**

23. Het Bestuursdecreet van 7 december 2018 definieert in art. III.119, tweede lid, 1° experimentregelgeving als tijdelijke regelgeving met een geldingsduur van **maximaal tien jaar**, die geldt voor een specifieke ruimte of voor een specifieke doelgroep of in een specifieke situatie, en die bij wijze van experiment wordt

---

<sup>29</sup> GwH 15 januari 2009, nr. 8/2009, B.6.2; GwH 8 maart 2012, nr. 36/2012, B.6.1-B.6.2; GwH 18 juli 2013, nr. 107/2013, B.10.2; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.8.

<sup>30</sup> Adv.RvSt. 60.625/3 van 16 december 2016, Parl.St.Kamer 2016-17, nr. 54-2070/7, 8.

<sup>31</sup> Advies R.v.St. 59.000/1/3, Parl.st. VI.Partl. 2015-16, nr. 773/1, 200.

ingevoerd. Een verlenging van de experimentregelgeving is mogelijk, maar kan slechts één keer en kan niet langer duren dan vijf jaar.<sup>32</sup>

De geldingsduur van de regelgeving van vijf jaar lijkt door de decreetgever beschouwd te worden als de (verlengbare) maximumtermijn.<sup>33</sup> Bij de bepaling van de maximale duur moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid van eenmalige verlenging ervan tot maximaal de oorspronkelijke duur.<sup>34</sup> Er is steeds voorafgaand advies en controle vereist, zoals bijvoorbeeld blijkt uit een conceptnota betreffende het algemeen beleidskader voor het gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones. De voorafgaande toetsing van de voorziene tijdsduur door de Vlaamse Regering is eveneens vereist.<sup>35</sup>

24. Het betreft dus wet- of regelgeving die vervalt na een vooraf bepaalde periode, tenzij de wetgever anders beslist.<sup>36</sup>

25. De experimentregelgeving en regelluwe zones worden bij wijze van besluit ingevoerd door de Vlaamse Regering.<sup>37</sup> Besluiten die genomen door de Vlaamse Regering op grond van art. III.118 van het Bestuursdecreet hebben pas uitwerking nadat ze bekrachtigd werden bij decreet door het Vlaams Parlement.

De experimentwetgeving past in een steeds snellere maatschappij, waarin de wetgever kwalitatieve wetgeving moet uitvaardigen en deze aanpassen volgens het tempo en de noden van de rechtsonderhorigen.<sup>38</sup> De tijdelijke regelgeving laat de wetgever toe om op wendbare wijze de anders vrij statische regelgeving het beleid sneller en al lerend toe te passen. Wanneer wetgeving achterploopt, ontstaan immers fricties tussen regelgeving en innovaties, aldus de auteurs in "Ervaringen met experimentwetgeving in Vlaanderen".<sup>39</sup>

Het gebruik van experimentwetgeving heeft als bijkomend voordeel dat de noodzaak van *a posteriori* reparatiewetgeving drastisch kan verminderd worden.

26. In hetzelfde artikel, 2° van het Bestuursdecreet bepaalt wat er onder "regelluwe zone" wordt verstaan: tijdelijke regelgeving met een geldingsduur van maximaal tien jaar, die bestaande regelgeving voor een specifieke ruimte of voor een specifieke doelgroep of in een specifieke situatie buiten toepassing stelt.

27. Conform de artikelen III.120, 2° en III.121, § 1 van het Bestuursdecreet en de Memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet, moet duidelijk omschreven en gemotiveerd worden waarom de experimentregelgeving noodzakelijk geacht wordt.

---

<sup>32</sup> Artikel III.120 Bestuursdecreet.

<sup>33</sup> Advies RvS 69.258/3 van 19 mei 2021, o.v.w. 4.1.3.2.

<sup>34</sup> Advies RvS 63.130/3 van 16 mei 2018, o.v.w. 81.2

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld: Besluit van de Vlaamse Regering tot erkenning van Thor Park in Genk als regelluwe zone voor energie van 7 februari 2020.

<sup>36</sup> Advies Experimentwetgeving en regelluwe zones, SERV, 31 oktober 2016, en GERSEN, J., 'Temporary Legislation' (2007) University of Chicago Law Review, 47, p. 247.

<sup>37</sup> Art. III.119, eerste lid, art. III.122 Bestuursdecreet, MvT bij het Bestuursdecreet van 7 december 2018, Advies RvS 63.130-3 van 16 mei 2018 over een voorontwerp van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

<sup>38</sup> Hoewel de noodzaak dit kan verantwoorden, is er geen decretale verankering van de bekendere proeftuinen, nl. een bepaalde omgeving waarbinnen nieuw beleid of nieuwe regels worden uitgetoetst (RANCHORDÁS, S., De vele gezichten van experimentwetgeving, Tijdschrift voor Wetgeving, 2013,1).

<sup>39</sup> BUYSE, T., VAN HUMBEECK, P. en VAN NIEUWENHOVE, J., Ervaringen met experimentwetgeving in Vlaanderen, Nederlandse Vereniging voor Wetgeving, 2018, 10.

28. Art. III.121 van het Bestuursdecreet stelt het volgende:

*"§ 1. De experimentregelgeving of regelluwe zone kan afwijken en kan afwijkingen toestaan van decretale en wettelijke bepalingen als die afwijking noodzakelijk is om de doelstelling ervan te verwezenlijken.*

*In dat geval wijst de Vlaamse Regering per experiment of regelluwe zone de decretale en wettelijke bepalingen aan waarvan afgeweken wordt, en motiveert ze de noodzaak om van die bepalingen af te wijken en het verband met de doelstelling van het experiment of de regelluwe zone.*

*§ 2. De afwijkingen kunnen evenwel geen betrekking hebben op:*

*1° bepalingen die betrekking hebben op de verweermogelijkheden en beroepsmogelijkheden;*

*2° bepalingen die de grondrechten van de burgers beschermen;*

*3° bepalingen die betrekking hebben op de veiligheid en gezondheid van de burgers;*

*§ 3. Als de experimentregelgeving of regelluwe zone afwijkt van bestaande wettelijke of decretale bepalingen, bevat de afwijkende regeling in elk geval een gelijkwaardige rechtssituatie voor de rechtssubjecten als de bestaande, en laat ze definitief verworven rechten onaangetast."*

De experimentwetgeving of regelluwe zone kan aldus in bepaalde gevallen afwijken van de geldende decreten en wettelijke regelingen, waarbij de Vlaamse Regering de motivatie en de doelstelling die ten grondslag ligt aan de afwijking voorziet.

De Vlaamse Regering dient echter rekening te houden met een aantal belangrijke begrenzingsen, die telkens ten goede komen aan de rechtszekerheid van de rechtssubjecten:

- Ten eerste mag de experimentwetgeving of regelluwe zone niet raken aan de verweermogelijkheden en beroepsmogelijkheden, de bepalingen die grondrechten van de burgers beschermen, of aan de bepalingen die betrekking hebben op de veiligheid en gezondheid van de burgers;<sup>40</sup>
- Vervolgens mag de experimentwetgeving of regelluwe zone eveneens geen afwijkende rechtssituatie creëren<sup>41</sup> of de definitief verworven rechten van de rechtssubjecten aantasten;
- Het invoeren van de experimentwetgeving of regelluwe zone dient te gebeuren zonder een schending van de geldende Europese regelgeving te betekenen;<sup>42</sup>
- De experimentregelgeving of de regelluwe zone kan enkel worden ingevoerd waarvoor geen specifieke decretale regeling bestaat.

Aangezien art. III.121, § 1 van het Bestuursdecreet bepaalt dat de experimentregelgeving of regelluwe zone enkel kan afwijken van decretale en wettelijke bepalingen, dienen algemene rechtsbeginselen in elk geval gehuldigd te worden. De Raad van State vermeldt dit principe in haar advies met betrekking tot het ontwerp van het Bestuursdecreet:

---

<sup>40</sup> Art. III.121, § 3 *in fine* Bestuursdecreet.

<sup>41</sup> Tenzij de afwijkende regeling in elk geval een gelijkwaardige rechtssituatie voor de rechtssubjecten als de bestaande schept, art. III.121, § 3 *in fine* Bestuursdecreet.

<sup>42</sup> Er kan immers enkel worden afgeweken van decretale en wettelijke bepalingen (art. III.121, § 1, eerste lid Bestuursdecreet), wat Europees recht effectief buiten de afwijkingmogelijkheden stelt.

*"Experimentregelgeving en regelluwe zones kunnen op gespannen voet staan met andere, al dan niet grondwettelijke rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel."<sup>43</sup>*

De experimentregelgeving werkt behoudens de waarborging van bovenstaande onafhankelijk van de bestaande regelgeving, en kan zij zelfs raken aan de samenhang van de bestaande regelgeving mits afdoende motivering.<sup>44</sup>

29. Art. III.122 van het Bestuursdecreet vereist dat:

*"Besluiten van de Vlaamse Regering die afwijken van of die afwijkingen toestaan op bestaande decreetale of wettelijke bepalingen, of die nieuwe bepalingen vaststellen die bij decreet vastgesteld moeten worden, kunnen pas uitwerking hebben op voorwaarde dat ze binnen zes maanden na hun goedkeuring bekrachtigd worden bij decreet."<sup>45</sup>*

Op deze manier kan een afwijking op het decreet, pas uitwerking krijgen in de Belgische rechtsorde na bekrachtiging door het democratisch, wetgevend orgaan van de Vlaamse overheid. Hoewel de experimentwetgeving of de instelling van een regelluwe zone niet bijdragen aan de rechtszekerheid van rechtsnormen, voorziet deze bepaling dat de kwaliteit van de wetgeving blijft behouden.

#### **4. De retroactiviteit in geval van afschaffing en/of hervorming van bestaande instrumenten**

30. Indien de bestaande instrumenten worden gewijzigd of zelfs afgeschaft, met mogelijks een retroactieve werking in de rechtsorde, is het belangrijk om de normenhierarchie voor ogen te houden.

Hierbij moet opgemerkt worden dat een regel maar als retroactief kan worden gezien als hij van toepassing is op feiten, handelingen en toestanden die definitief waren voltrokken op het ogenblik dat hij in werking is getreden (GwH 28 april 2016, nr. 58/2016).<sup>46</sup>

Zoals vastgesteld in voorgaand *Hoofdstuk 2 betreffende de hiërarchie van de rechtsnormen: Vlaamse wetgeving*, kan het decreet worden gelijkgesteld met een wet. Artikel 1.2 van het Burgerlijk Wetboek (Art. 2 Oud BW) bevat een bepaling over de werking in de tijd van de wet:

*"De wet beschikt alleen voor de toekomst. Zij heeft geen terugwerkende kracht tenzij dit noodzakelijk is voor een doelstelling van algemeen belang.*

*Behoudens andersluidende bepaling, is een nieuwe wet niet alleen van toepassing op situaties die na haar inwerkingtreding ontstaan, maar ook op de toekomstige gevolgen van onder de vroegere wet ontstane situaties die zich voordoen of voortduren onder de nieuwe wet, voor zover dit geen afbreuk doet aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten.*

*In afwijking van het tweede lid, blijft de oude wet van toepassing op contracten gesloten onder deze wet, tenzij de nieuwe wet van openbare orde of dwingend recht is of de toepassing ervan bepaalt op*

---

<sup>43</sup> Adv.RvSt. 63.130/3 van 16 mei 2018, 84.

<sup>44</sup> Bijvoorbeeld zoals vermeld in de Memorie van Toelichting bij het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

<sup>45</sup> Deze decreetale bekrachtiging is niet mogelijk wanneer de experimentwetgeving of regelluwe zone betrekking heeft op een aangelegenheid die door de Grondwet aan de decreetgever wordt voorbehouden. (VISSCHERS, M. D., Het Bestuursdecreet in perspectief, 19 april 2021, 311).

<sup>46</sup> RvS nr. 250.892 van 14 juni 2021.

*lopende contracten. De geldigheid van het contract blijft evenwel beheerst door de wet die van toepassing was op het ogenblik van zijn totstandkoming."*

31. De rechtspraak huldigt het beginsel van niet-retroactiviteit van de wetgeving,<sup>47</sup> maar bevestigt dat het beginsel geen absoluut karakter heeft:

*"De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang."<sup>48</sup>*

32. Hieruit kan worden afgeleid dat er mits verantwoording, een terugwerkende kracht kan worden toegekend aan wetgeving, waaronder een decreet kan begrepen worden. Indien de terugwerkende kracht niet afdoende verantwoord kan worden, dringt zich een schending op van onder meer de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nl. de grondwettelijke waarborgen voor het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod.<sup>49</sup>

33. Wat betreft de besluiten van de uitvoerende macht, kan het advies van de Raad van State geciteerd worden:<sup>50</sup>

*"Volgens een algemeen rechtsbeginsel dat ertoe strekt de individuele belangen en de rechtszekerheid veilig te stellen en dat ook wettelijk is vastgelegd in artikel 2 van het (Oud) Burgerlijk Wetboek, mogen administratieve rechtshandelingen van reglementaire of individuele aard in principe niet terugwerken. Dit is echter slechts een wettelijk en geen grondwettelijk beginsel, zodat wanneer een wetsbepaling de terugwerking toestaat, van het algemeen principe kan worden afgeweken. Indien geen wettelijke machtiging voorhanden is, dan kan slechts zeer uitzonderlijk van het principe worden afgeweken, namelijk wanneer dit absoluut noodzakelijk blijkt met het oog op de goede werking van het bestuur of ter regularisatie van een feitelijke of rechtstoestand, dit laatste in het bijzonder wanneer ter uitvoering van een annulatiearrest van de Raad van State de wettelijkheid moet worden hersteld, en dan nog op voorwaarde dat de terugwerking het vereiste van de rechtszekerheid eerbiedigt en geen afbreuk doet aan verkregen rechten."*

34. Als algemeen principe geldt dat besluiten (Koninklijke besluiten, Ministeriële besluiten, besluiten door de gewestregering...) in principe geen terugwerkende kracht kunnen hebben. Er kan slechts bij wijze van grote uitzondering een afwijking op dit principe worden toegestaan. In dit kader bevestigt de Raad van State deze zienswijze in het advies nr. 56.925/3 van 15 januari 2015:

*"Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval*

---

<sup>47</sup> GwH nr. 68/2017 van 1 juni 2017, GwH. nr. 177/2005 van 7 december 2005, B.12.2.

<sup>48</sup> Grondwettelijk hof, Arrest nr. 6/2010 d.d. 4 februari 2010, B.8.1.

<sup>49</sup> Bijvoorbeeld: GwH nr. 136/2022 van 27 oktober 2022; GwH nr. 103/2022 van 15 september 2022; GwH nr. 55/2010 van 12 mei 2010.

<sup>50</sup> RvS (9e k.) nr. 217.904, 13 februari 2012, CDPK 2013 (samenvatting), afl. 3, 289 en 338; <http://www.raadvst-consetat.be> (17 februari 2014).

- voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat;
- de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent; of
- in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

*Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.” (eigen opsplitsing en onderlijning)*

35. Belangrijk is om het onderscheid met individuele besluiten op te merken, die kunnen uitgevaardigd worden door de gewestregering op basis van art. 20 BWHI.

Individuele besluiten betreffen een louter persoonlijke, concrete rechtstoestand en gelden voor een welbepaald geval of voor welbepaalde gevallen. Aangezien een individueel besluit vrijwel nooit in aanmerking komt voor een uitgezonderde terugwerkende kracht, dat op basis van de voorwaarden gesteld door bovenstaande rechtspraak, kan het geen terugwerkende kracht inhouden.