

TRADITIE
& TRANSITIE

GREGORY
VERCAUTEREN

Traditie & Transitie

INLEIDING OP
HET VLAAMS
ERFGOEDEBELEID

| OWL PRESS |

Leeswijzer: erfgoed zonder koppelteken

In haar communicatie en beleidsteksten schrijft de Vlaamse overheid samenstellingen met cultureel erfgoed en onroerend erfgoed aan elkaar, zonder koppelteken. Voorbeelden zijn: Cultureelerfgoeddecreet, Onroerenderfgoeddecreet, cultureelerfgoedwerking, onroerenderfgoedgemeenten... Deze officiële schrijfwijze heb ik in dit handboek overgenomen en toegepast in alle samenstellingen met onroerend erfgoed en cultureel erfgoed.

INLEIDING INGEWIKKELD	9
1. Erfgoed: enkele termen uitgelicht en toegelicht	10
2. Vier P’s om beleid te begrijpen	11
3. Focus en afbakening	12
4. Kritische erfgoedstudies: erfgoed als strijdtoneel	14
5. Historisch institutionalisme: verandering en continuïteit	17
6. Het vraagstuk van macht	19
7. Blik op de literatuur	20

DEEL 1: ERFGOEDBELEID IN DE BELGISCHE JUNGLE. DE STAATSHERVORMINGEN	23
---	----

Hoofdstuk 1.	
Gewest en Gemeenschap: co-ouders van een Vlaams erfgoedbeleid	25
1. De hobbelige weg van de eerste staatshervormingen	27
2. ‘Monumentenzorgen’ in Brussel	30
3. Erfgoed in het federale België. Grijs zones en hete hangijzers	32
4. ‘Living apart together’.	
Vlaams onroerend- en cultureelerfgoedbeleid sinds de jaren 1990	37
5. De kunst van open grenzen.	
Reflecties bij een geïntegreerd erfgoedbeleid	41

Hoofdstuk 2.	
Besturen in beweging. De interne staatshervorming onder de loep	44
1. Vlaams-lokale verhoudingen: het kompas op het noorden	45
2. Een niveau te veel? De afslanking van de provincies	53

Terugblik: ijkpunten in de staatshervormingen, met impact op het erfgoedbeleid	60
--	----

DEEL 2:	
TUSSEN LIJSTEN, MENSEN EN PLEKKEN.	
CAPITA SELECTA UIT HET ONROERENDERFGOEDDECREET	63
Hoofdstuk 1. Inventarissen als fundament van het onroerenderfgoedbeleid	67
1. Wat geldt als onroerend erfgoed? Balanceren tussen het zichtbare en het onzichtbare	68
2. Wetenschappelijke inventaris	73
3. Centrale Archeologische Inventaris (CAI)	76
4. Een inventaris vastgesteld	77
Hoofdstuk 2. Bescherming als sluitstuk en hefboom	85
1. Beschermd onroerend erfgoed	85
2. Erfgoedlandschappen	91
3. Werelderfgoed	96
Hoofdstuk 3. Met lange adem. Beschermingsbeleid in historisch perspectief	98
1. Genealogie van een erfgoedbeleid (18e-19e eeuw)	99
2. De gloriekrans die bleef liggen. De Wet op Monumenten en Landschappen	102
3. Naar een bredere visie op monumentenzorg? De jaren 1960	104
4. Het beleid verbreedt en dikt aan (1975-2000)	105
5. Jaren 2000: juridisering versus dynamisch erfgoedbegrip	108
Hoofdstuk 4. De omgang met archeologisch erfgoed.	
Over sporen, context en kennis	112
1. Van Londen naar Malta. Genese van het archeologiebeleid in Vlaanderen	113
2. Verplicht archeologisch vooronderzoek: basisprincipes en uitvoering	114
3. Malta-onderzoek ontleed en bediscussieerd	117
Terugblik: ijkpunten in de ontwikkeling van het onroerenderfgoedbeleid	123
DEEL 3:	
VAN ALTAARSTUK TOT ZAGHAREED. DE SPANWIJDTE VAN HET CULTUREELERFGOEDBELEID ONTLEED	125
Hoofdstuk 1. Cultureelerfgoeddecreet: over organisaties en gemeenschappen	128
1. Cultureel erfgoed erkend	130
2. Indeling van collectiebeherende organisaties	138
3. Wie krijgt wat? Subsidies op basis van het Cultureelerfgoeddecreet	141
Hoofdstuk 2. In historisch perspectief: een coherentie die er niet altijd is geweest	
1. Gezocht: een volwaardig museumbeleid	145
2. Landelijk – bovenlokaal – lokaal. Een kwestie van schaal? Of politiek?	146
3. Allemaal collectiebeheerders? Een integratieoefening	148
4. Samenwerken. Specialiseren. Schaalvergroting: naar het netwerk van dienstverleners	152
5. Weerstand en groei in een eengemaakte sector	154
6. Uitleidend: veld en sector?	157
Hoofdstuk 3. Topstukkenbeleid. Beschermen wat zeldzaam en onmisbaar is	158
1. De lange weg naar een topstukkenbeleid	159
2. Basisprincipes van het Topstukkendecreet	161
3. Over lijsten en categorieën	163
4. Over lijsten en categorieën bis. De impact van Europa	166
5. Aankoopbeleid en Topstukkenfonds	167
6. Successieregeling	169
7. Naast het topstukkenbeleid: het Indemniteitsdecreet	170
Terugblik: ijkpunten in de ontwikkeling van het cultureelerfgoedbeleid	172
UITLEIDEND:	
HET GEREEDSCHAP, DE EXPERT EN DE GEMEENSCHAP. OVER BELEIDSINSTRUMENTEN, GOVERNANCE EN PARTICIPATIEF BELEID	175
De gereedschapskist van de overheid	177
Van government naar governance: beleidsvorming als gedeelde verantwoordelijkheid	179
De impact van het verleden	181
Participatief beleid	182
Wie beslist over erfgoed? Over expertise, legitimiteit en participatie	183
Tot slot: traditie en transitie	185
Dankwoord	187
Lijst van afkortingen	188
Literatuurlijst	190
Eindnoten	204



INLEIDING INGEWIKKELD

Soms komt het met een diepe zucht, soms met een opgetrokken wenkbrauw: ‘Het is ingewikkeld.’ Die reactie krijg ik regelmatig wanneer ik uitleg geef over het erfgoedbeleid in Vlaanderen – of ik nu spreek met ervaren collega’s binnen de erfgoedsector, startende erfgoedprofessionals, of studenten in mijn lessen. En eerlijk is eerlijk: ze hebben een punt. Erfgoedbeleid is complex.

Als coördinator beleid bij het steunpunt FARO en als docent aan de Universiteit Antwerpen merkte ik steeds hetzelfde op: er is nergens een helder overzicht. Geen toegankelijke gids die uitlegt hoe het erfgoedbeleid in elkaar zit, waar het vandaan komt en waarom het werkt zoals het werkt. Terwijl die behoefte er wel is.

Daarom dit boek. Een handboek dat niet alleen duiding geeft, maar ook enthousiasme probeert aan te wakkeren. Want ja, de materie is taai, maar tegelijk ongeloofelijk boeiend. Erfgoedbeleid maken is balanceren en keuzes maken. Het is een reflectie van hoe we als samenleving omgaan met wat we belangrijk vinden om te bewaren.

In deze inleiding neem ik je mee in de opbouw van het handboek en de onderzoekstradities waarop het voortbouwt. Maar laat me beginnen bij het begin:

Wat bedoelen we met ‘erfgoed’?

En wat verstaan we onder ‘beleid’?

1. Erfgoed: enkele termen uitgelicht en toegelicht

De meest uiteenlopende zaken kunnen erfgoed zijn: het kan gaan om een topwerk van Peter Paul Rubens, een verkiezingsaffiche uit de jaren 1950 of een kasteeldomein. Maar evengoed om een modernistische eengezinswoning, een poldergebied of onontdekte archeologische sporen die zich in de bodem bevinden. Maar ook de hiphopcultuur wordt vandaag als erfgoed beschouwd, net als tradities zoals het vieren van het Suikerfeest en ambachtelijke vaardigheden zoals het klompenmaken of het telen van grondwitlof.

Het is duidelijk: erfgoed is een vlag die een rijke lading dekt. Wat al deze zaken en praktijken met elkaar gemeen hebben, is dat het gaat om culturele uitingen die mensen en groepen zodanig waardevol vinden dat ze die willen bewaren en doorgeven aan toekomstige generaties. Eerder dan op de objecten, praktijken of sites an sich, zullen hedendaagse benaderingen van erfgoed vooral focussen op de vraag welke groepen iets als erfgoed willen benoemen, waarom ze dat doen en hoe ze dat doen. Daarover zo meteen meer.

Deze invulling van het begrip ‘erfgoed’ is trouwens vrij nieuw. Tot een stuk in de 20e eeuw gebruikte men de term ‘patrimonium’ om kunstwerken of gebouwen aan te duiden. Vanaf de jaren 1970 verschijnt de term ‘erfgoed’ op het voorplan, via de Nederlandse vertalingen van internationale conventies en richtlijnen van UNESCO, ICOMOS en de Raad van Europa.¹ Aanvankelijk wordt de term gebruikt om te verwijzen naar wat we vandaag bouwkundig erfgoed noemen.

In het laatste kwart van de 20e eeuw is de invulling van het begrip gaandeweg verruimd. Vandaag onderscheiden we verschillende erfgoeddisciplines, die in Vlaanderen worden geclusterd in twee grote domeinen. Onroerend erfgoed omvat het archeologisch, bouwkundig en landschappelijk erfgoed. Cultureel erfgoed verwijst naar het roerend, immaterieel en digitaal erfgoed. Deze opdeling is van fundamenteel belang binnen het Vlaams erfgoedbeleid, waar onroerend en cultureel erfgoed zijn opgesplitst en de afgelopen decennia eigen regelgeving hebben gekregen. Dat is een gevolg van de Belgische staatsstructuur. Die opdeling en de link met de Belgische staatsstructuur komen in dit handboek uitgebreid aan bod.

Naast ‘erfgoed’ kom je in beleidsteksten ook de term ‘cultuurgoederen’ tegen, een vertaling van het Engelse *cultural property*. Beide termen zitten in elkaars buurt, maar hebben een andere connotatie. Het begrip ‘erfgoed’ wordt breed ingezet: beleidsmakers hanteren het om te verwijzen naar wat belangrijk is voor de hele samenleving, maar ook om te wijzen op een gedeelde verantwoordelijkheid van diverse overheden, burgers en professionals. De term ‘cultuurgoed’ wordt meer geassocieerd met (rechtmatige) eigendom. Hij valt in discussies en richtlijnen om sites te beschermen, de uitvoer van collectiestukken te reguleren of om stukken terug te vorderen die illegaal zijn verhandeld.² In het Vlaams erfgoedbeleid wordt deze term vooral gebruikt in het topstukkenbeleid, dat erop is gericht om collecties te beschermen die in Vlaanderen moeten blijven. De term komen we ook tegen in het onroerenderfgoedbeleid. Daar verwijst het naar roerende goederen die onlosmakelijk zijn verbonden met een beschermd monument en daarom ook mee worden beschermd.

2. Vier P's om beleid te begrijpen

Ook overheidsbeleid roept de meest uiteenlopende beelden op. Van moeizame regeringsonderhandelingen en ingewikkelde staatsstructuren. Van mediagenieke politieke debatten, maar ook van werk dat in de luwte wordt verzet door administraties, kabinetten en commissies. Het doet denken aan subsidielijnen, fiscale stimuli, premies, maar evengoed aan dwingende verplichtingen en soms ook logge procedures. Om dat kluwen te ontrafelen en te begrijpen, maken bestuurskundigen traditioneel een onderscheid tussen vier dimensies: *polity* (het institutionele kader of staatsbestel), *policy* (de inhoud van het beleid), *politics* (de politiek) en *the political* (het politieke).

Polity slaat op het institutionele en juridische kader. Dat omvat de grondwet, overheidsstructuren en instellingen zoals parlementen, regeringen, rechtbanken en administraties. Guy Peters beschrijft *polity* als de ‘spelregels van het politieke spel’: het bepaalt wie bevoegd is om beleid te maken en welke procedures moeten worden gevolgd.³

Policy (beleid) verwijst naar de keuzes die overheden maken om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken – of om juist niets te doen.⁴ Dat resulteert vaak in zichtbare instrumenten zoals wetten, decreten, beleids- en visienota's, programma's of subsidiereglementen.

Tot slot zijn er de termen *politics* en *the political*. Taalkundig lijken het haast synoniemen, maar er is een belangrijk verschil. *Politics* omvat het proces waarin beleidsactoren – politici, belangenorganisaties, ambtenaren, experts – onderhandelen, samenwerken of met elkaar botsen om beleid vorm te geven. Binnen het Belgische, Vlaamse maar ook Europese beleid wordt dit politieke proces weleens aangeduid met de beeldspraak: ‘Brussel beslist’.

The political daarentegen gaat veel verder dan wat er formeel ‘in Brussel’ wordt beslist. Denkers als Colin Hay, Chantal Mouffe en Evert van der Zweerde benadrukken dat alles wat zich in de samenleving afspeelt, potentieel politiek is. Overal waar keuzes worden gemaakt die belangen raken of alternatieven uitsluiten, ontstaat ruimte voor conflict en confrontatie. Vanuit dit perspectief is *the political* geen formeel proces, maar een fundamenteel kenmerk van de samenleving.⁵

Tussen deze vier P’s bestaat er een zekere samenhang en wisselwerking: *polity* schept het kader, *politics* stuwt de besluitvorming aan en *policy* is het tastbare resultaat. Dat alles speelt zich niet af in een maatschappelijk vacuüm, maar maakt deel uit van *the political*: een breder krachtenveld waarin beleidsmakers en andere actoren voortdurend worden beïnvloed, uitgedaagd en onder druk gezet. Ze kunnen maatschappelijke discussies oppikken en versterken, er een richting aan geven – of er juist voor kiezen ze te negeren.

Deze begrippen kan je samennemen onder een paraplueterm, zoals ‘het politiek-bestuurlijke kader’. Om helemaal correct te zijn, had dit boek dus een andere ondertitel moeten dragen, in de trant van ‘inleiding op het politiek-bestuurlijke erfgoedkader’, maar dat klinkt natuurlijk niet. Beschouw de term ‘erfgoedbeleid’ in de ondertitel daarom als een *pars pro toto*.

3. Focus en afbakening

Dit handboek biedt een inleiding tot het erfgoedbeleid (als *pars pro toto*) in Vlaanderen en de manier waarop dat beleid gegroeid is tot wat het vandaag is. Het valt uiteen in drie grote delen.

Het eerste deel focust op de *polity*, in het bijzonder de impact van de staatshervormingen op het erfgoedbeleid in Vlaanderen. De

daaropvolgende delen focussen op het beleid (*policy*) en met name op de Vlaamse erfgoeddecreten. Zo belicht het tweede deel de belangrijkste bepalingen van het Onroerenderfgoeddecreet. Het derde en laatste deel richt zich op het beleid rond cultureel erfgoed. Hier staan twee decreten centraal: het Cultureelerfgoeddecreet en het Topstukkendecreet.

De lezer zal merken: het deel over het Onroerenderfgoeddecreet is een stuk uitgebreider dan het daaropvolgende deel over het cultureelerfgoedbeleid. Dat verschil houdt geen waardeoordeel in over het belang van de betrokken decreten, maar vloeit voort uit de aard van het Onroerenderfgoeddecreet: het is omvangrijk, heeft een lange voorgeschiedenis en is complex. Daarom vraagt het een toelichting die uitgebreider is en meer in detail gaat.

De kracht van dit handboek ligt in het vermogen om op zo’n 200 pagina’s de belangrijkste kenmerken en gevolgen van het erfgoedbeleid samen te vatten. Het biedt niet alleen een overzicht van de kernelementen van het beleid, maar plaatst die ook in een historisch perspectief. Kaders doorheen de tekst geven extra duiding bij een aantal termen of instellingen.

Een beknopte aanpak brengt ook keuzes met zich mee. Zo focust dit handboek vooral op de resultaten en zichtbare uitkomsten van het erfgoedbeleid en de staatsstructuur. Aan de totstandkoming van deze regelgeving en structuren gaat telkens een proces vooraf van machtsbeïnvloeding, onderhandeling, conflict en compromis. Dat verwijst naar wat hierboven *politics* en, bij uitbreiding, *the political* heet. Deze dimensies komen weliswaar aan bod, maar niet overal even uitgebreid. Een diepgaande analyse daarvan vereist telkens een contextspecifieke gevalsstudie, wat buiten het bestek van dit handboek valt. Hier liggen nog kansen voor verder onderzoek.

Een tweede beperking is dat er vooral wordt gefocust op het erfgoedbeleid in Vlaanderen. Het beleid in Wallonië en Brussel wordt slechts zijdelings besproken. Ook de internationale dimensie blijft beperkt. De belangrijkste internationale conventies worden wel behandeld, maar uitsluitend voor zover ze in de Vlaamse regelgeving zijn opgenomen. Een doorgedreven vergelijking met het erfgoedbeleid in andere landen valt ook buiten het opzet van dit handboek.

Bij het schrijven van dit handboek heb ik geput uit twee onderzoekstradities: de kritische erfgoedstudies en het historische institutionalisme. Twee heel verschillende, maar ook complementaire benaderingen om erfgoedbeleid te bestuderen.

4. Kritische erfgoedstudies: erfgoed als strijdtoneel

Om terug te keren naar het begin van deze inleiding: gebouwen, sites, schilderijen, landschappen of praktijken worden erfgoed omdat een groep aangeeft dat het erfgoed is en het waard is om te bewaren en door te geven. Erfgoed is altijd een keuze: het is een selectieve omgang met het verleden.⁶ Een groep of gemeenschap wil sommige sporen uit het verleden bewaren, koesteren en doorgeven, terwijl ze andere sporen liever negeert, vergeet of onverschillig terzijde schuift.

Omdat samenlevingen, gemeenschappen en hun waardesystemen evolveren, verschuiven ook opvattingen over wat erfgoed is, wat behouden moet blijven en wat mag verdwijnen. Dat wordt aangeduid met de term ‘dynamisch erfgoedbegrip’.⁷ Ofwel: wat we vandaag als erfgoed erkennen, weerspiegelt vooral huidige waarden en maatschappelijke verhoudingen, eerder dan het verleden zelf.

Wie bepaalt wat erfgoed is en hoe het wordt doorgegeven? Dat is een van de centrale vragen binnen de ‘kritische erfgoedstudies’. Het adjectief ‘kritisch’ verwijst naar een bredere stroming binnen de humane wetenschappen die is gericht op het blootleggen en het aanvechten van machtsrelaties.⁸ Ook binnen het erfgoed domein zijn er mensen en groepen van wie de stem luider klinkt dan die van anderen. Door hun gezag, expertise of institutionele macht bepalen zij in sterke mate wat als erfgoed geldt en hoe we ermee omgaan. Deze dominante benadering wordt door Laurajane Smith het Authorised Heritage Discourse (AHD) genoemd.⁹ Lange tijd, sinds het einde van de 18e tot ver in de 20e eeuw, was de rol van de expert en de overheid bepalend in het benoemen van wat erfgoed is. Ze keken daarbij naar het meest zicht- en tastbare erfgoed dat een glorieus verleden moest cultiveren. Denk aan kastelen, gildehuizen, kathedralen of aan ‘de schone kunsten’.¹⁰ In dit handboek gaan we dieper in op hoe dit AHD vorm kreeg en ook in België en later Vlaanderen de omgang met erfgoed bepaalde.

In de huidige post-postmoderne samenleving is het erfgoedbeleid sterk gediversifieerd – zowel in zijn doelstellingen als in de manier waarop

het tot stand komt. Het gaat al lang niet enkel meer om het vieren van een glorieus verleden. Het beleid richt zich vandaag ook op het minder zichtbare, het alledaagse en soms ook pijnlijke erfgoed. De verbreding manifesteert zich eveneens in hoe beleid wordt voorbereid en uitgevoerd. Overheden staan niet alleen aan het roer. Ze moeten en willen vaak ook rekening houden met de belangen en agenda’s van een veelheid aan actoren: burgers, middenveldorganisaties, bedrijven, internationale instellingen en andere overheidsniveaus. Deze evolutie weerspiegelt een bredere verschuiving van *government* naar *governance*, waarbij macht en verantwoordelijkheden verspreid zijn over verschillende actoren.¹¹ Hier kom ik op terug helemaal aan het einde van dit handboek.

Toch oefenen overheden nog steeds een aanzienlijke invloed uit op de vraag wat als erfgoed wordt beschouwd. Via inventarissen leggen zij formeel vast wat erfgoed is en welke verantwoordelijkheden daaruit voortvloeien voor eigenaars of beheerders. Door erkenningsprocedures en kwaliteitsstandaarden bepalen zij wat ‘goed’ erfgoedwerk is en volgens welke normen dat moet gebeuren. Zo creëren of versterken overheden een dominant narratief, al is het speelveld intussen fundamenteel veranderd.

Tegelijk is erfgoed vandaag meer dan ooit een terrein van contestatie. Steeds vaker gebruiken groepen erfgoed om dominante visies ter discussie te stellen en hun eigen perspectieven zichtbaar te maken. Daarmee vestigen zij de aandacht op structurele ongelijkheden in wie kan beslissen wat een samenleving bewaart en doorgeeft. Die spanningen worden onder meer zichtbaar in de scherpe en beladen debatten over erfgoed en identiteit. Denk aan de aanhoudende discussies over Zwarte Piet, roetveegpiet en blackface; aan de wereldwijde controverse over koloniale standbeelden en straatnamen; of aan het groeiende bewustzijn over de stereotiepe manier waarop vrouwen vaak worden afgebeeld op standbeelden en in de klassieke schilderkunst. En dan zijn er in Vlaanderen nog recente debatten over de canon: wie bepaalt wat het ‘Verhaal van Vlaanderen’ wordt?¹²

Zulke discussies gaan niet alleen over de omgang met het verleden, maar raken aan dieperliggende waarden, normen en maatschappelijke verhoudingen. In essentie draaien ze om representatie en macht, om erkenning of juist miskennen.¹³ Precies dit conflictueuze – ook wel ‘agonistische’

– karakter van erfgoed vormt een kerngegeven binnen de kritische erfgoedstudies, die zulke confrontaties beschouwen als een inherent onderdeel van erfgoed en van de samenleving zelf.

De kritische erfgoedstudies leveren waardevolle inzichten om erfgoedbeleid beter te begrijpen. Tot op zekere hoogte kan je deze inzichten verbinden met de klassieke viereenheid uit de bestuurskunde: *policy*, *polity*, *politics* en *the political*. Op het hoogste niveau – dat van de *polity* – wordt de opkomst van erfgoedbeleid gelinkt aan de vorming van de natiestaat in de 19e eeuw. Kritische erfgoedwetenschappers geven zo inzicht in waarom overheden erfgoed begonnen te beheren en beschermen.¹⁴ Ook op het niveau van beleid (*policy*) dragen deze studies bij aan een dieper begrip van hoe ook hedendaagse instrumenten zoals inventarissen, labels en erkenningen niet neutraal zijn, maar een discursieve macht uitoefenen. Maar het is vooral binnen de politieke dimensie (in het bijzonder *the political*) dat kritische erfgoedstudies hun analytische kracht tonen. Ze benadrukken hoe erfgoed doordrongen is van machtsverhoudingen tussen overheden, experts en gemeenschappen, hoe erfgoed ongelijkheid kan versterken, maar ook groepen kan emanciperen.

Daartegenover zijn deze kritische benaderingen, zoals Rodenberg en Wagenaar terecht opmerken, alsnog beperkt in hun vermogen om de evolutie van beleidsstructuren in kaart te brengen.¹⁵ Er bestaat nog steeds een lacune in het onderzoek naar de genese en transformatie van erfgoedinstellingen, zowel op het niveau van het politiek-bestuurlijke systeem (*polity*) als van beleidsinstrumenten (*policy*). Waarom en hoe worden wetten en decreten aangepast en herschreven? Hoe veranderen overheidsstructuren doorheen de tijd, onder invloed van maatschappelijke veranderingen? Om deze vragen te beantwoorden, tapt dit handboek uit een andere onderzoekstraditie: het historisch institutionalisme.

5. Historisch institutionalisme: verandering en continuïteit

In een handboek over erfgoedbeleid in Vlaanderen kunnen we niet voorbij de Belgische staatsstructuur. Die staatsstructuur is er niet op een dag gekomen, maar is het gevolg van een reeks opeenvolgende staatshervormingen sinds de jaren 1970. Deze hervormingen laten zich omschrijven als een gradueel proces, waar geleidelijk aan instellingen worden uitgebouwd (wat de deelstaten betreft) of gradueel worden afgebouwd (wat betreft het federale niveau, maar ook de provincies). Hierdoor lijkt het op het eerste gezicht dat deze overheidsstructuren slechts zeer traag evolueren. Maar vanop een afstand bekeken is er wel een hele evolutie doorgemaakt.

Als we inzoomen op het erfgoedbeleid (of de *policy*) van deze overheden, dan lijkt dat razendsnel te evolueren. Bijvoorbeeld: om de vier à vijf jaar ligt er wel een vernieuwd of aangepast Vlaams erfgoeddecreet op tafel. Wie de opeenvolgende decreten naast elkaar legt, zal meteen merken dat decreetgevers zelden van een volledig nieuw blad vertrekken. Bij de opmaak van een nieuw decreet zullen zij vaak voortwerken op bestaande regelgeving, om dan nieuwe elementen toe te voegen en andere bestaande elementen aan te passen, te verruimen of te schrappen.

Het ‘historisch institutionalisme’ helpt om zo’n proces van continuïteit en verandering in beeld te brengen. Dit historisch institutionalisme kadert op zijn beurt in een brede onderzoekstraditie die het ‘neo-institutionalisme’ heet.¹⁶ Algemeen geformuleerd focust het neo-institutionalisme zich op de vraag hoe instellingen het gedrag van mensen en groepen beïnvloeden en vice versa. Het neo-institutionalisme is als onderzoeksstroming een huis met vele kamers. Alleen al in de omschrijving van wat een instelling precies is, zijn er verschillende opvattingen. Onder instellingen vallen uiteraard de zaken die het voorwerp uitmaken van dit handboek, zoals staatsstructuren, overheidsdiensten en regelgeving, maar het institutionalisme focust bijvoorbeeld ook op meer informele instellingen, zoals routines, normen en patronen en hoe die ons gedrag beïnvloeden.¹⁷

Binnen het neo-institutionalisme legt het historisch institutionalisme zich toe op de vraag hoe en waarom instellingen veranderen.¹⁸ Een van de centrale begrippen hierin is padafhankelijkheid.¹⁹ Padafhankelijkheid verwijst naar het proces waarbij gebeurtenissen of keuzes uit het verleden van invloed zijn op de loop van latere ontwikkelingen. De vergelijking met het ‘pad’ mag je letterlijk nemen: beslissingen uit het verleden zetten een weg uit, waarlangs instellingen zich verder ontwikkelen. Ofwel: keuzes uit het verleden, werken vaak door op het huidige gedrag van mensen en instellingen. Een echte theorie kan je padafhankelijkheid trouwens niet noemen. Je kan het eerder beschouwen als een label dat onderzoekers, maar ook beleidsmakers graag gebruiken om een bepaald proces te benoemen.²⁰

Padafhankelijkheid betekent natuurlijk niet dat instellingen niet kunnen veranderen.²¹ Het kan gebeuren dat instellingen plots en ingrijpend veranderen, als gevolg van een crisis. Denk aan een economische recessie, een periode van grote maatschappelijke onrust of, nog extremer, een revolutie of oorlog. Zulke schokken kunnen een katalysator zijn voor vergaande institutionele verandering, al blijven ze eerder uitzonderlijk. Over het algemeen zullen instellingen doorheen de tijd eerder gradueel, zeg maar stapsgewijs, veranderen. Al in 1959 gewaagde Charles Lindblom in dit verband van ‘incrementeel beleid’: een benadering waarbij beleidsmakers niet streven naar ideale oplossingen, maar stap voor stap kleine aanpassingen maken op basis van bestaande beleidslijnen.²² Sinds de jaren 1990 is een kleine groep wetenschappers bijzonder actief geweest in de verdere ontwikkeling van dit perspectief, waarbij vooral wordt verwezen naar het werk van Kathleen Thelen en James Mahoney.²³ Deze auteurs hebben een aantal mechanismen beschreven om incrementele verandering te schetsen. Een vaak geciteerd mechanisme is ‘gelaagdheid’ of *layering*. Dat is het proces waarbij instellingen geleidelijk veranderen omdat er door de tijd telkens nieuwe elementen worden toegevoegd. Het nieuwe vervangt het oude niet, maar voegt een extra laag toe aan bestaande instellingen.

6. Het vraagstuk van macht

Voor ik dit theoretisch stuk afsluit, moet ik stilstaan bij een centrale kwestie: macht. De term is al een paar keer gevallen, maar wat betekent het? Het is juist op dit punt dat de kritische erfgoedstudies en het historisch institutionalisme elkaar raken – maar ook tegen elkaar schuren.

Historisch institutionalisme bestudeert hoe macht is ingebed in institutionele structuren (zoals wetten, regels, organisatievormen) en hoe die macht zich ontwikkelt doorheen de tijd. Onderzoekers hier zien macht als het vermogen van instituties om het gedrag van actoren te sturen via formele regels en informele normen.²⁴ In kritische erfgoedstudies wordt macht vanuit een ander perspectief benaderd. Daar wordt het vooral begrepen als het vermogen van actoren – of het nu gaat om experts, politici of actiegroepen – om te bepalen wat wordt erkend als erfgoed, wie daar toegang toe heeft en hoe het wordt geïnterpreteerd.²⁵ Samenvattend: waar historisch institutionalisme vooral focust op de institutionele inbedding van macht en hoe die verandert, leggen de kritische erfgoedstudies een veel sterker accent op discours, representatie en hegemonie.

Beide benaderingen kunnen elkaar aanvullen en zo een rijkgeschakeerd beeld creëren van hoe macht binnen erfgoedbeleid functioneert: zowel vanuit een formeel kader van wetten, regels en procedures, als in de confrontatie tussen verschillende actoren die strijden om erkenning, representatie en zeggenschap. Toch moet gezegd: vanuit de ‘kritische menswetenschappen’ weerklinkt ook kritiek over hoe het machtsvraagstuk wordt ingevuld binnen het institutionalisme. Sommige auteurs stellen dat binnen het institutionalisme macht te zeer als een vanzelfsprekendheid wordt aangenomen, zonder de uitsluitingsmechanismen die ermee gepaard gaan voldoende kritisch te bevragen.²⁶ Deze kritiek vloeit bij deze auteurs voort uit hun streven om machtsrelaties zichtbaar te maken en aan te vechten.

Een kritische houding ten opzichte van erfgoedbeleid is onmisbaar. Tegelijk wil ik daar eerlijk over zijn: dit handboek pretendeert niet om bestaande machtsverhoudingen radicaal ter discussie te stellen. Het is in de eerste plaats bedoeld als een toegankelijke introductie tot het Vlaams erfgoedbeleid. Het wil inzicht bieden in de structuur, de historie en de onderliggende logica van dat beleid. Toch hoopt het ook bij te dragen aan een beter bewustzijn van de mechanismen die dat beleid mee vormgeven – en zo aan een goed geïnformeerd en weerbaar erfgoedveld.

7. Blik op de literatuur

De beleidsmatige opdeling tussen onroerend en cultureel erfgoed in Vlaanderen werkt door in de bestaande literatuur. Er zijn voor Vlaanderen nauwelijks overzichtswerken die zowel het onroerend- als het cultureelerfgoedbeleid capteren. Uitzondering is *Cultureel Goed*, een rijkgevlude essaybundel van de cultuursociologen Pascal Gielen en Rudi Laermans. Daarin schetsen zij in vogelvlucht de genese en de kenmerken van het erfgoedbegrip en -beleid in Vlaanderen. Het werk blijft relevant door zijn scherpe analyse van de ontstaansgeschiedenis van wat de auteurs het ‘erfgoedregiem’ noemen. Maar het dateert ook al van 2004 en is vanuit dat opzicht niet meer actueel.²⁷ Vanuit een heel andere invalshoek is er het handboek *De bescherming van onroerend en roerend erfgoed* van juriste Anne Mie Draye, waarvan de laatste versie is gepubliceerd in 2007. Dit werk geeft een juridisch onderbouwd en volledig overzicht van het toenmalige beleid rond onroerend erfgoed en topstukken. Ook dit boek is ondertussen bijna twee decennia oud en de regelgeving is natuurlijk fundamenteel veranderd. Toch was het een waardevolle bron bij het schrijven van dit handboek, vooral door de heldere reconstructie van de complexe Belgische staatsstructuur en de totstandkoming van het erfgoedrecht.²⁸

Het onroerenderfgoedbeleid op zich is uitgebreid bestudeerd. Het agentschap Onroerend Erfgoed heeft de afgelopen jaren diverse aspecten van het huidige beleid, maar ook de historie ervan, uitgelicht en toegelicht.²⁹ Daarnaast is er een sterke traditie van juridisch onderzoek, die teruggaat tot het begin van de jaren 1990.³⁰ Verder zijn er enkele monografieën die expliciet aandacht besteden aan de geschiedenis van het beleid. Het gaat bijvoorbeeld om het doctoraal proefschrift van Jonas Van Looveren over het archeologiebeleid en, weliswaar al wat ouder, dat van Herman Stynen over de monumenten- en landschapszorg.³¹ Tot slot wil ik het tijdschrift *Monumenten, Landschappen & Archeologie* onder de aandacht brengen. Dit vaktijdschrift, dat al sinds 1981 bestaat, is een onmisbare bron om de evolutie van het onroerenderfgoedbeleid te capteren.³²

Voor het cultureelerfgoedbeleid is het onderzoek gefragmenteerder verlopen. Wel zijn er meerdere globale onderzoeken over de evolutie van het cultuurbeleid in Vlaanderen, die ook verwijzen naar cultureel

erfgoed.³³ Een sleutelperiode in de vormgeving van het huidige cultureelerfgoedbeleid situeerde zich rond de millenniumwissel. Deze periode is al wel grondig bestudeerd, onder meer via het werk van Marc Jacobs.³⁴ Welbepaalde aspecten van het cultureelerfgoedbeleid zijn gedocumenteerd in de publicaties – al dan niet in opdracht – van het Departement Cultuur, Jeugd en Media. Het gaat bijvoorbeeld om het topstukkenbeleid³⁵, het immaterieel-erfgoedbeleid³⁶ en de kwaliteitslabels.³⁷ Ook FARO, Vlaams steunpunt voor cultureel erfgoed besteedt in zijn publicaties geregeld aandacht aan recente beleidsontwikkelingen.³⁸



DEEL 1

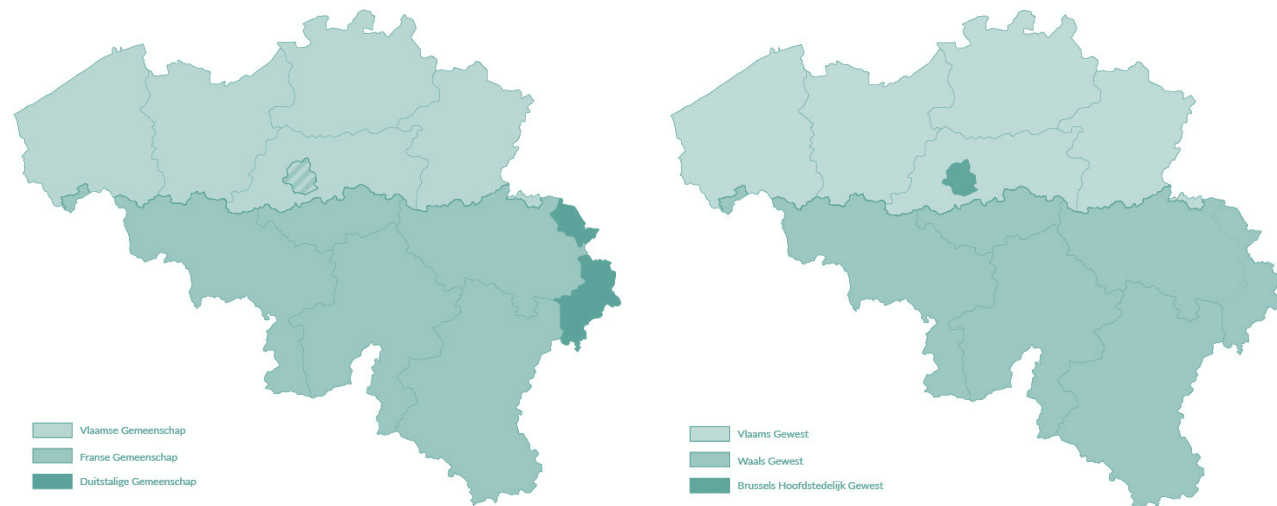
Erfgoodbeleid in de Belgische jungle. De staats- hervormingen

Toen België in 1830 het licht zag, was het bestuurlijke landschap vrij overzichtelijk: een nationale overheid, geflankeerd door provincies en gemeenten. Vanaf het laatste kwart van de 20e eeuw werd het land onderworpen aan een reeks ingrijpende staatshervormingen die het politieke bestel grondig hertekenden – en daarmee ook het erfgoedbeleid fundamenteel beïnvloedden. Allereerst ontstond er sinds de jaren 1970 een nieuwe bestuurslaag met de oprichting van de deelstaten. Daarnaast voltrok zich binnen Vlaanderen vanaf de jaren 2000 een proces van interne staatshervorming, waarbij bevoegdheden werden herverdeeld tussen de Vlaamse overheid, provincies en lokale besturen.

HOOFDSTUK 1. GEWEST EN GEMEENSCHAP: CO-LOUDERS VAN EEN VLAAMS ERFGOEDBELEID

België is vandaag een federale staat. Dat betekent dat er, naast het federale (het zogenaamde Belgische) niveau, deelstaten bestaan met eigen bevoegdheden die daarover autonoom kunnen beslissen. Ook erfgoed is als bevoegdheid grotendeels overgedragen aan de deelstaten. Toch zijn er een aantal domeinen binnen het erfgoedbeleid waarvoor de federale overheid nog steeds bevoegd is. Dat zorgt voor enkele grijze zones, die ook al aanleiding hebben gegeven tot discussies en spanningen. Daarover later meer.

Kijken we naar het beleid van de deelstaten, dan komen we meteen terecht in een complexe structuur van gewesten en gemeenschappen.³⁹ Gewesten zijn territoriaal georganiseerd en werken voor een afgebakend grondgebied: Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Gemeenschappen daarentegen richten zich tot de drie taalgroepen in België: de Nederlandstaligen, de Franstaligen en de Duitstaligen.



Gemeenschappen in België

Bron: Belgische Federale Overheidsdiensten.

Gewesten in België

Bron: Belgische Federale Overheidsdiensten.

Die verschillende organisatiestructuur hangt samen met uiteenlopende takenpakketten. Gemeenschappen zijn bevoegd voor zogenoemde persoonsgebonden materies, zoals onderwijs, welzijn, gezondheidszorg en cultuur. Onder dat cultuurbeleid vallen de kunsten, het sociaal-cultureel werk en het cultureel erfgoed. Deze materies worden persoonsgebonden genoemd omdat ze betrekking hebben op het leven van mensen, ongeacht waar ze wonen, zolang ze tot een bepaalde taalgroep behoren. Gewesten zijn dan weer verantwoordelijk voor grondgebonden zaken zoals ruimtelijke ordening, mobiliteit en milieubeleid – bevoegdheden die duidelijker aan een specifiek grondgebied zijn gekoppeld. Onroerend erfgoed valt onder die laatste categorie en behoort tot de bevoegdheid van de gewesten.

Daarmee komen we meteen bij een fundamenteel kenmerk van het erfgoedbeleid in België: op het niveau van de deelstaten is er een splitsing tussen cultureel erfgoed (gemeenschappen) en onroerend erfgoed (gewesten). Die scheiding is er niet altijd geweest. In het unitaire België maakte erfgoed integraal deel uit van het toenmalige nationale cultuurbeleid. De focus van wat we vandaag een erfgoedbeleid zouden noemen, lag daar aanvankelijk en zelfs eerder op monumentenzorg en het landschappelijke erfgoed. Het belangrijkste wetgevende instrument was daarbij de Wet op Monumenten en Landschappen uit 1931, die in

het volgende deel uitgebreid aan bod komt. Van een uitgewerkt beleid van wat vandaag cultureel erfgoed heet, was in het unitaire België amper sprake. Ook dat komt verder nog aan bod.

Om te begrijpen hoe de opdeling tussen onroerend en cultureel erfgoed is ontstaan, blikken we in dit hoofdstuk terug. De huidige federale staat is het resultaat van een serie van opeenvolgende staatshervormingen. Dat proces verliep moeizaam, met horten en stoten: instellingen werden gecreëerd, maar soms zonder duidelijk omschreven bevoegdheden of sterk financieel kader. Dit fragmentarische verloop had veel te maken met diepgewortelde politieke en ideologische spanningen: tussen Vlaanderen en Wallonië, maar ook tussen de verschillende politieke strekkingen. Het was juist binnen deze institutioneel woelige context dat ook het erfgoedbeleid zich begon te ontwikkelen en te verbreden.

1. De hobbelige weg van de eerste staatshervormingen

De formule van gewesten en gemeenschappen gaat terug tot de eerste staatshervorming in 1970.⁴⁰ Toen al werd gekozen voor twee verschillende logica's: de gewesten zouden territoriaal georganiseerd worden, terwijl de gemeenschappen zich moesten richten op de taalgroepen. Die gemeenschappen werden toen nog 'cultuurgemeenschappen' genoemd, omdat hun bevoegdheden zich beperkten tot taal- en cultuurbeleid.

Die complexe en asymmetrische structuur was het resultaat van een compromis – het eerste in een lange reeks. Er moest een evenwicht worden gevonden tussen de uiteenlopende wensen aan Vlaamse en Waalse zijde en een oplossing voor het statuut van Brussel binnen de nieuwe staatsstructuur. Aan Vlaamse kant lag de eis op tafel voor culturele autonomie: de Vlaamse beweging was al langer vragende partij voor eigen bevoegdheden in de sfeer van taal en cultuur. Daarbij wilde ze ook de rechten van de Nederlandstalige minderheid in Brussel vrijwaren. De eerste staatshervorming kwam aan deze vraag tegemoet met het model op basis van de drie taalgroepen. In het tweetalige gebied Brussel Hoofdstad werden de Franstalige en Nederlandstalige cultuurgemeenschap allebei actief, maar enkel voor instellingen en zaken die aan een

welbepaalde taalgroep kunnen worden toegeschreven. Denk bijvoorbeeld aan het bibliotheekbeleid: voor Franstaligen en Nederlandstaligen richtten de gemeenschappen aparte bibliotheken op. Voor instellingen en aangelegenheden die beide taalgroepen aanbelangden, bleef de nationale overheid bevoegd. Dat zou in het erfgoedbeleid een aantal problemen opleveren, maar ook daarover later meer.

Aan Waalse kant was er de vraag naar meer economische autonomie. In deze hoek wilde men echter vermijden dat het gebied Brussel Hoofdstad, dat geografisch gezien in Vlaanderen ligt, onder de Vlaamse economische autonomie viel. Aan deze bekommernis kwam de eerste staatshervorming dan weer tegemoet met het gewestmodel, waarbij Brussel een apart gewest moest worden. Deze formule bleef na de eerste staatshervorming alsnog een model op papier. De Vlamingen weigerden Brussel te erkennen als een afzonderlijk gewest, uit vrees om in een minderheidspositie te belanden, omdat Wallonië en het overwegend Franstalige Brussel wel eens aan eenzelfde zeel konden trekken.

De cultuurgemeenschappen namen wel concreet vorm aan. Er werden ‘Cultuurraden’ in het leven geroepen, die een beperkte wetgevende macht kregen om een cultuurbeleid vorm te geven. Van bij het begin maakte erfgoed, toen heette het nog ‘cultureel patrimonium’, deel uit van dit cultuurbeleid. De begeleidende teksten bij de oprichting van Cultuurraden gaven een omstandige opsomming van wat cultureel patrimonium als bevoegdheid omvatte, gaande van regels voor de uitvoering van kunstwerken, over de verplichte bewaring van radio- en televisieopnames, tot de bescherming en subsidiëring van monumenten en landschappen.⁴¹ Deze lijst oogt indrukwekkend, maar de Cultuurraad nam niet al deze bevoegdheden meteen en actief op, door ideologische verschillen tussen de Vlaamse politieke partijen onderling of een gebrek aan ambitie.⁴²

In het monumentenbeleid legde de jonge cultuurgemeenschap wel een enorme ambitie aan de dag. Al in 1972 zag een ‘Rijksdienst voor Monumenten- en Landschapszorg’ het licht. Anders dan deze naam doet vermoeden, was dit een administratie die het Vlaamse monumenten- en landschapsbeleid voorbereidde en opvolgde. In 1976 keurde de Cultuurraad een decreet goed tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten. Dat verzette een aantal bakens in het toenmalige monumentenbeleid, door dit te koppelen aan het stedenbouwkundige en ruimtelijke beleid. Zo bepaalde het decreet dat de vergunningverlenende

instanties inzake stedenbouw ‘bindend advies’ moesten inwinnen voor werkzaamheden aan beschermd erfgoed. In concreto betekende dit dat bevoegde gemeentelijke diensten verplicht waren om advies in te winnen bij de Vlaamse administratie.⁴³

Van bij het begin rezen echter vragen over deze link die het Monumentendecreet legde met de stedenbouw, alsook hoe de handhaving diende te gebeuren. Dat waren namelijk nog bevoegdheden van de nationale overheid. Bij de bespreking van dit decreet in de Cultuurraad werd geopperd dat de cultuurgemeenschap haar bevoegdheden mogelijk overschreed, of op z’n minst dicht aanschoorde tegen domeinen die nog onder de nationale bevoegdheid vielen. De bevoegde minister wuifde die bezorgdheden weg en antwoordde dat “dit geen beletsel moet zijn om vooruit te gaan”.⁴⁴ Die reactie was tekenend: niet alleen voor de dadendrang en het voluntarisme die het jonge Vlaamse monumentenbeleid kenmerkten, maar ook voor de losse eindjes en onduidelijkheden die de eerste staatshervorming met zich meebracht.

Met de tweede staatshervorming in 1980 lag de oprichting van de gewesten op tafel.⁴⁵ De Vlamingen borgen hun verzet op, de gewesten kregen concreet vorm en ontvingen een reeks bevoegdheden, zoals stedenbouw en ruimtelijke ordening. Als tegemoetkoming aan de Vlamingen werden de bevoegdheden van de gemeenschappen aanzienlijk uitgebreid. Naast taal en cultuur kregen zij een set aan zwaardere aangelegenheden, zoals het gezondheidsbeleid. Vanaf dan heet het dat de gewesten bevoegd zijn voor grondgebonden materies, terwijl de gemeenschappen zich bezighouden met persoonsgebonden materies. De hete aardappel van de Brusselse gewestvorming werd evenwel voor zich uitgeschoven.

Na de tweede staatshervorming timmerden de Nederlandstaligen verder aan hun eigen instellingen.⁴⁶ Ze kozen ervoor om de instellingen van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap samen te voegen in één Vlaamse overheid. De Cultuurraad werd vervangen door de ‘Vlaamse Raad’, een embryonaal Vlaams Parlement, met gemeenschaps- en gewestbevoegdheid. Ook de nieuwe Vlaamse regering, Executieve genoemd, beheerde gewest- en gemeenschapsmateries. Wallonië volgde een andere koers: de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest kregen daar elk een eigen regering en parlement. De uitvoering van de tweede staatshervorming versterkte zo het asymmetrische karakter van het nieuwe staatsbestel.

2. 'Monumentenzorgen' in Brussel⁴⁷

In Brussel leidde de eerste serie van staatshervormingen tot een impasse in het monumentenbeleid. De stad had de decennia voordien een trieste reputatie opgebouwd in haar stedenbouwkundig beleid en haar omgang met bouwkundig erfgoed. Net zoals zovele hoofdsteden was het uitzicht van de stad na de Tweede Wereldoorlog grondig veranderd, door grootschalige infrastructuurwerken en hoogbouw.⁴⁸ De Brusselse transformatie onderscheidde zich door de unieke expansie van Europese instellingen, die de vraag naar kantoorruimte nog meer stimuleerde. Vanaf de jaren 1960 nam de publieke verontwaardiging toe, aangejaagd door geruchten over al te nauwe banden tussen enkele vastgoedontwikkelaars en Brusselse politici. Actiegroepen lanceerden de term 'Brusselization' om het totale gebrek aan stedenbouwkundig beleid te laken.

Het protest bleef niet zonder gevolg, want in 1974 namen de cultuurgemeenschappen het initiatief om voor Brussel een 'urgentie-inventaris' op te maken van bedreigde monumenten. De uiteindelijke lijst omvatte een selectie van 4608 gebouwen en ensembles, waarvan 1280 sites dringend beschermd moesten worden.⁴⁹ De uitvoering van deze beschermingsagenda stuitte evenwel op een reeks institutionele obstakels. In de logica van de eerste staatshervormingen, waren de Franstalige en Nederlandstalige (cultuur)gemeenschappen allebei actief in Brussel. Ze waren er bevoegd voor de culturele aangelegenheden, maar enkel voor zover die verband hielden met instellingen die wegens hun activiteiten uitsluitend behoorden tot de ene of de andere taalgroep. De meeste monumenten konden echter niet aan een taalgroep worden toegeschreven. Zij vielen daarom onder de verantwoordelijkheid van de nationale regering, maar die voerde daarrond geen beleid. De Franstalige en Nederlandstalige cultuurministers probeerden pragmatisch om te gaan met dit obstakel, door samen een monumentenbeleid uit te werken, onder het gezag van de nationale minister.⁵⁰ Deze constructie was grondwettelijk niet helemaal orthodox en bovendien stelde zich een probleem in de financiering van dit beleid. Aangezien het beleid in principe in nationale handen was, diende de financiering te gebeuren via de nationale begrotingspost 'Gemeenschappelijke Culturele Zaken'. In die begroting was echter geen bedrag voorzien voor het beleid inzake monumenten en landschappen.

Kortom: zowel de juridische als de financiële basis voor het monumentenbeleid in Brussel in de jaren 1970 en 1980 was uiterst smal.

Opnieuw: de ingewikkelde constructies, juridische onduidelijkheden en onzekere financieringsbasis waren illustratief voor de groeipijnen van de eerste serie staatshervormingen. Ook binnen andere domeinen knelde het op het vlak van institutionele organisatie, coherentie van bevoegdheden of financieringsmethoden.⁵¹ Deze onopgeloste vraagstukken gaven aanleiding tot een derde rondje staatshervorming, in 1988-1989. Omvangrijke bevoegdheden, zoals onderwijs, verkeerswezen en openbare werken, werden in deze fase overgeheveld naar de gemeenschappen en de gewesten. Ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd uitgebreid tot een (bijna) volwaardig gewest.

Cruciaal voor de verdere ontwikkeling van het erfgoedbeleid is dat met deze derde staatshervorming het beleid rond monumenten en landschappen werd onttrokken aan het cultuurbeleid van de gemeenschappen en overgedragen naar de gewesten. Daar werd het ondergebracht bij het beleid rond ruimtelijke ordening. De begeleidende teksten waren summier over deze overdracht die zo bepalend zou worden voor de verdere ontwikkeling van het erfgoedbeleid. Het enige motief dat werd aangevoerd, was dat de bevoegdheid inzake monumenten en landschappen nauw was verbonden met de stedenbouw en de ruimtelijke ordening. Maar tijdens de parlementaire besprekingen gaf de viceminister aan dat de herverdeling ook een oplossing betekende voor het probleem in Brussel.⁵²

De boedelscheiding vormde weliswaar een antwoord op de monumentenzorgen in Brussel, maar creëerde een probleem voor de Duitstalige Gemeenschap. Die verloor, ondanks hardnekkig protest van enkele Duitstalige parlementsleden, haar bevoegdheden voor monumenten en landschappen aan het Waalse Gewest.⁵³ Wel werd er een typisch Belgische uitzondering voorzien: op grond van een specifiek artikel in de Grondwet – met name 'artikel 138' – kon het Waalse Gewest bevoegdheden overdragen aan de Duitstalige Gemeenschap, zodat die in het Duitse taalgebied deze bevoegdheden zelf kan uitoefenen. In 1994 werd op basis van dit artikel onroerend erfgoed overgedragen aan de Duitstalige Gemeenschap. Toch zou het nog tot 2008 duren voordat die met een eigen decreet voor onroerend erfgoed naar buiten kwam. Tot dan was de regelgeving van het Waalse Gewest van toepassing in Duitstalig België.⁵⁴