

Jaarverslag 2010

Agentschap Inspectie RWO - cel onroerend erfgoed

Inleiding

2010 was opnieuw een belangrijk jaar voor de cel onroerend erfgoed van het agentschap Inspectie RWO.

Ondanks de -nog steeds- beperkte personeelsbezetting is er toch sprake van een aantal opmerkelijke realisaties in bestaande dossiers en werden ook verschillende nieuwe dossiers opgestart.

Het gros van de dossiers had nog steeds betrekking op beschermde monumenten en stads- en dorpsgezichten, maar ook de dossiers archeologie zijn aan een opmars bezig.

Medewerking van de erfgoedconsulenten berustte zoals in het verleden op afspraken gemaakt tijdens periodieke vergaderingen met de erfgoedconsulenten. Het gaat hierbij om afspraken rond het aanleveren van een aantal noodzakelijke gegevens in het kader van het opstellen van processen-verbaal en het opmaken van herstellvorderingen. Het aanleveren van de nodige administratieve en technische gegevens door de erfgoedconsulenten is alvast een punt dat voor verbetering vatbaar is. Een evenwichtiger verdeling tussen het personeelsbestand voor onderzoek, inventaris, bescherming, beheer en handhaving in de sector onroerend erfgoed is evenwel nog wenselijker, omdat de handhavingscapaciteit snel op haar grenzen stuit bij de huidige beperkte personeelsbezetting.

In 2010 werd ook steeds duidelijker dat de dossiers onroerend erfgoed veel meer nazorg betekenen voor de inspecteurs onroerend erfgoed dan bijvoorbeeld een doorsnee ruimtelijke ordening- dossier. In concreto wil dit dus zeggen dat het vervolgtraject zwaarder is. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het opmaken van technische herstellvorderingen, de herhaalde plaatsbezoeken, de aanbestedingen in het kader van ambtshalve uitvoeringen, ...

Om hun kennis inzake onroerend erfgoed actueel te houden, dienen de inspecteurs onroerend erfgoed bovendien een deel van hun tijd vrij te houden voor het volgen van opleidingen.

Daarnaast kampt Inspectie onroerend erfgoed nog steeds met een historische achterstand, meer bepaald wat betreft de dossiers opgestart vóór de operatie Beter Bestuurlijk Beleid in 2006.

De gerechtelijke uitspraken legden bovendien een aantal sterktes en zwaktes bloot, waaraan eveneens de nodige aandacht diende (en dient) te worden besteed.

Tenslotte kreeg ook de voorbereiding van het nieuwe decreet onroerend erfgoed de nodige aandacht en werd actief meegewerkt aan het leveren van teksten.

Klachten/Vragen tot interventie

De klachten in de sector onroerend erfgoed zijn in hoofdzaak afkomstig van erfgoedconsulenten, gemeenten, burgers, verbalisanten bouwinspectie of wooninspectie, parlvragen, kantschriften van het parket, ...

In 2010 bleef het aantal klachten in stijgende lijn. In de sector archeologie ging het bovendien vaak om de vraag tot onmiddellijke interventie en stillegging.

Het aantal klachten is sowieso echter maar het topje van de ijsberg, gelet op het aantal beschermingen (ongeveer 13.000). Bovendien mogen ook de inbreuken bij niet-beschermd archeologisch patrimonium niet vergeten worden, aangezien deze ook een deel van de klachten vertegenwoordigen.

Plaatsbezoeken/Inspecties

Op basis van de klachten beslist de inspecteur onroerend erfgoed of een plaatsbezoek wenselijk is. In het merendeel van de gevallen leidt een plaatsbezoek/inspectie ook tot het opstellen van een proces-verbaal. In een aantal gevallen kan echter geen overtreding worden vastgesteld. Deze plaatsbezoeken zijn dan niet opgenomen in de tellingen.

Ook de rechter kan, hangende het geschil, beslissen dat een plaatsbezoek in aanwezigheid van de inspecteur onroerend erfgoed wenselijk is. Deze plaatsbezoeken worden evenmin opgenomen in de tellingen, maar horen, zoals eerder vermeld, bij het vervolgtraject van een dossier.

Stilleggingen

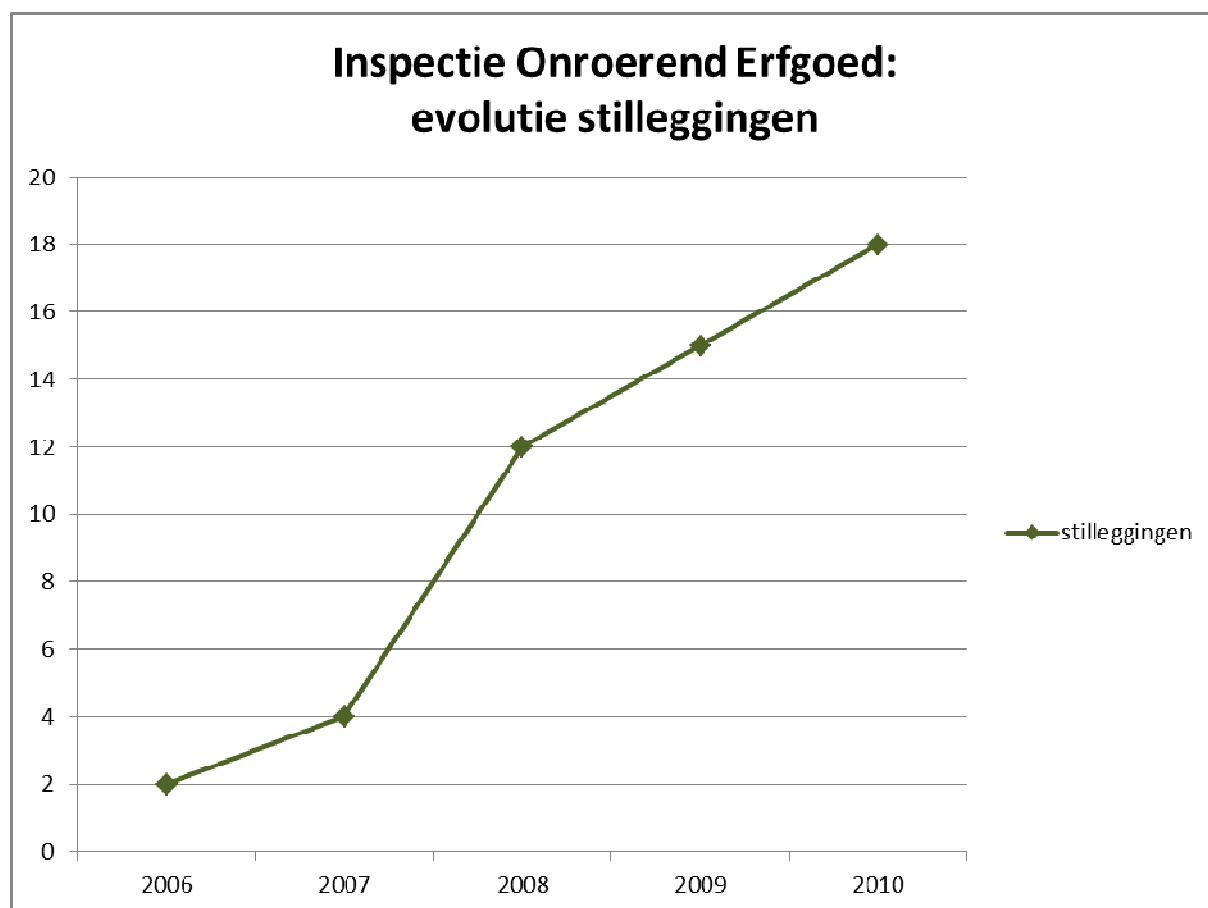
In een aantal gevallen volstaat een inspectie met opmaak van proces-verbaal niet, maar is een staking van de handelingen noodzakelijk.

Hier is zeker een stijgende trend merkbaar. Een stijging van deze preventieve pijler van het handhavingsbeleid kan alleen maar toegejuicht worden, enerzijds omdat op die manier vermeden wordt dat erfgoed onherroepelijk verloren gaat (en in het geval van archeologie zelfs de nodige wetenschappelijke informatie voor wetenschappelijk onderzoek verdwijnt), en anderzijds omdat overtreders behoed worden voor het begaan van verdere misdrijven met zware gevolgen en dure rechtszaken.

De meeste vorderingen tot opheffing van stakingsbevelen werden in 2010 in elk geval ongegrond bevonden, op één uitzondering na, die echter een feitenkwestie betrof.

Onderstaande grafiek toont de evolutie van het aantal stilleggingen sinds de opstart van Inspectie onroerend erfgoed in 2006.

INSPECTIE ONROEREND ERFGOED evolutie stilleggingen					
	2006	2007	2008	2009	2010
stilleggingen	2	4	12	15	18



Processen-verbaal en herstelvorderingen

In een aantal gevallen zal het preventieve luik echter niet volstaan en zal rechtsherstel via het curatieve luik moeten gebeuren.

In 2010 werden 65 processen-verbaal en 15 herstelvorderingen opgesteld. Het merendeel van de processen-verbaal hadden betrekking op monumenten en stads-en dorpsgezichten.

Ze werden in het bijzonder opgesteld wegens verwaarlozing en het niet naleven van de vergunnings- of machtigingsplicht of van de voorwaarden in de vergunning of machtiging. We zien echter ook het luik archeologie toenemen.

80 % van de processen-verbaal werd opgesteld door een verbalisant van Inspectie RWO, 20 % door externen (politie van een gemeente).

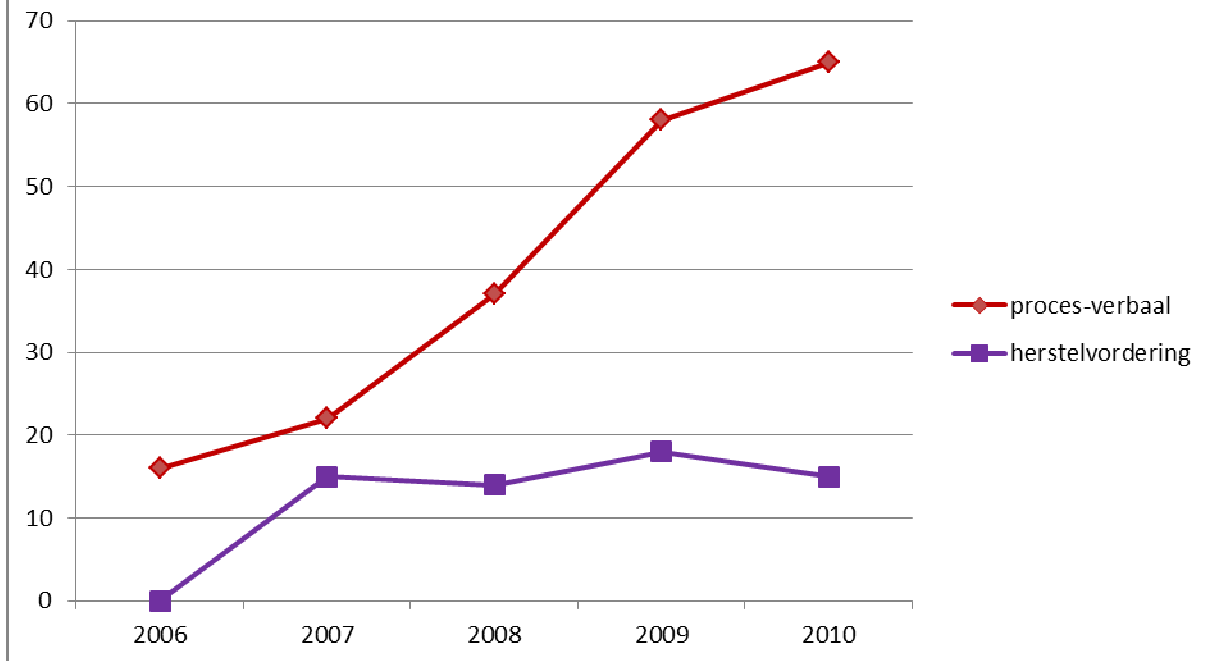
Op te merken is ook dat zeker 1/3 van de dossiers onroerend erfgoed een link met een overtreding ruimtelijke ordening heeft.

Onderstaande tabel en grafiek toont de evolutie van het aantal processen-verbaal en herstelvorderingen sinds de opstart van Inspectie onroerend erfgoed in 2006.

Hierbij is een stijgende trend merkbaar in het aantal processen-verbaal en herstelvorderingen. De – weliswaar lichte- daling van het aantal herstelvorderingen in 2010 ten opzichte van 2009 is vooral te verklaren doordat Inspectie onroerend erfgoed op dit ogenblik aan zijn plafond zit. De nazorg neemt immers een steeds belangrijker plaats in in het geheel van het handavingsproces. Dit noopt tot keuzes binnen de beperkingen van het beschikbare personeelsbestand.

INSPECTIE ONROEREND ERFGOED					
evolutie processen-verbaal en herstelvorderingen					
	2006	2007	2008	2009	2010
	Monumenten en stads- en dorpsgezichten				
proces-verbaal	8	16	30	48	49
herstelvordering	0	13	14	14	12
	Landschappen				
proces-verbaal	1	2	3	7	6
herstelvordering	0	0	0	4	1
	Archeologie				
proces-verbaal	4	3	3	2	7
herstelvordering	0	0	0	0	1
	Combinatie MSD, LAN en ARCH				
proces-verbaal	3	1	1	1	3
herstelvordering	0	2	0	0	1
	Totaal				
proces-verbaal	16	22	37	58	65
herstelvordering	0	15	14	18	15

Inspectie Onroerend Erfgoed: evolutie processen-verbaal en herstelvorderingen



Gerechtelijke uitspraken

Algemeen kan hier gesteld worden dat er in de bodemprocedures iets meer burgerlijke zaken opgestart door Inspectie RWO terug te vinden zijn dan strafzaken. Dit heeft enerzijds te maken met de soms grote tijdsspanne tussen opstellen proces-verbaal en uiteindelijke dagvaarding door het parket, maar mogelijk ook met de minder gekende materie voor het parket waardoor ook de gevolgen van seponering (onherroepelijk verlies van erfwaarden, verkeerd signaal naar andere burgers, ...) niet altijd goed ingeschat worden.

De nu volgende vonnissen en arresten verdienen in elk geval onze aandacht:

In een aantal uitspraken ten gronde wordt het herstel opgelegd zoals gevorderd door de gemachtigd ambtenaar onroerend erfgoed (zie bijvoorbeeld HvB Antwerpen 17 november 2010, corr.rb. Kortrijk 3 februari 2010, corr.rb. Gent 20 april 2010, rb.1^e aanleg Brugge 4 januari 2010, rb.1^e aanleg Gent 9 november 2010 en rb.1^e aanleg Brugge 17 november 2010). Dit betekent vaak dat in een eerste fase de dringende werken dienen uitgevoerd te worden en in een latere fase dan het volledige herstel/de reconstructie.

Het Hof van Beroep te Brussel hield in een recente uitspraak terecht ook rekening met de aangepaste herstellvordering van de gemachtigd ambtenaar onroerend erfgoed na instorting van het pand (HvB Brussel 21 december 2010).

In een geval van verwaarlozing van een tegelfabriek werd echter slechts een deel van de herstelmaatregelen toegekend en werd geen gefaseerde hersteltermijn opgelegd (corr.rb. Mechelen 6 oktober 2010).

In de meeste gevallen wordt ook een (voldoende hoge) dwangsom opgelegd (HvB Antwerpen 17 november 2010, HvB Brussel 21 december 2010, corr.rb. Kortrijk 3 februari 2010, corr.rb. Gent 20 april 2010, corr.rb. Mechelen 6 oktober 2010, rb.1^e aanleg Gent 9 november 2010 en rb.1^e aanleg Brugge 17 november 2010) en wordt de gemachtigd ambtenaar onroerend erfgoed gemachtigd om, bij stilzitten van tegenpartij, over te gaan tot het uitvoeren van de herstelmaatregelen op hun kosten (HvB Antwerpen 17 november 2010, HvB Brussel 21 december 2010, corr.rb. Kortrijk 3 februari 2010, corr.rb. Gent 20 april 2010, rb.1^e aanleg Gent 9 november 2010 en rb.1^e aanleg Brugge 17 november 2010).

Een aantal uitspraken worden uitvoerbaar bij voorraad verklaard (corr.rb. Gent 20 april 2010, rb.1^e aanleg Gent 9 november 2010, rb 1^e aanleg Brugge 4 januari 2010 en rb.1^e aanleg Brugge 17 november 2010). Het uitvoerbaar bij voorraad verklaren is van een niet te onderschatten belang omdat daardoor dilatoire acties zonder gevolg blijven en een verdere aantasting van de erfgoedwaarden eerder een halt kan worden toegeroepen. In twee uitspraken wordt de uitvoerbaarheid bij voorraad niet toegekend, namelijk door de correctionele rechtbank te Kortrijk op 3 februari 2010 (reden was dat reeds een aantal werken werden uitgevoerd) en door de correctionele rechtbank te Mechelen op 6 oktober 2010.

In de lijn van eerdere uitspraken in 2008 en 2009 wordt nogmaals bevestigd dat een eventuele verkoop van een goed de eigenaars niet ontslaat van de wettelijke verplichting om in de tussentijd hun eigendom te onderhouden en in stand te houden (HvB Antwerpen 17 november 2010). In datzelfde arrest aanvaardt het Hof geen overmacht in hoofde van beklaagden (het pand had te lijden gehad van een storm en van een brand). *Het is immers doordat er voorafgaandelijk geen instandhoudings- en onderhoudswerken werden uitgevoerd noch veiligheidsmaatregelen tegen indringers werden getroffen dat de beschermde gebouwen er verlaten en verwaarloosd bij liggen waardoor de kans op vandalisme en eventuele brandstichting vergroot. Bovendien is door het bewust niet uitvoeren van instandhoudings- en onderhoudswerken, de schade die door een latere storm is aangericht aan de gebouwen, verergerd zodat er geen sprake kan zijn van een overmachtssituatie in hoofde van beklaagden. Het is immers door een toestand die beklaagden zelf hebben gecreëerd, dat de gebouwen in een nog meer erbarmelijke en verwaarloosde toestand verkeren.* Beklaagden hadden in deze zaak ook geprobeerd een onteigeningsprocedure op te starten. Daarover oordeelt het Hof als volgt: *Ten onrechte beroepen beklaagden zich op een verschoningsgrond stellende dat de gemeente mede verantwoordelijk is doordat zij de onteigeningsprocedure niet heeft opgestart (...). Het al of niet opstarten van een onteigeningsprocedure door de gemeente heft de verplichting in hoofde van beklaagden niet op om de nodige instandhoudings- en onderhoudswerken uit te voeren om het onroerend goed in goede staat te onderhouden zoals bepaald in art. 11 §1 van het decreet van 3 maart 1976. En nog: Nu de herstelmaatregel (...) beoogt de schadelijke gevolgen van het door de beklaagden gepleegde misdrijf te doen ophouden, is het irrelevant of die gevolgen ook mede door*

andere feiten zijn veroorzaakt. Beklaagden hebben door hun misdrijf tot het ontstaan van de schade bijgedragen in die zin dat zonder dit misdrijf de schade zoals in concreto vastgesteld niet zou zijn ontstaan zodat derhalve het te hunnen laste te bevelen herstel zich uitstrekt tot de gehele schade.

In een zaak voor het Hof van Beroep te Brussel (HvB Brussel 21 december 2010) waarbij er sprake is van verwaarlozing en uiteindelijk instorting van een beschermd goed pogen beklaagden een rechtvaardigingsgrond te zoeken in de financiële overmacht. Hierop stelt het Hof: *Terecht werpt hier de gemachtigde ambtenaar onroerend erfgoed op dat niet verwacht werd van de beklaagden dat zij het geklasseerde vroegere woonhuis en de schuur zouden gerenoveerd hebben maar zelfs de minimale werken nodig voor het onderhoud van gebouwen, consolidatiewerken of beveiligingsmaatregelen werden niet uitgevoerd.* Ook hier oordeelt het Hof dat de verkoop van het kwetsieuze goed niets afdoet aan de geformuleerde herstellvordering jegens beklaagden. *Deze inbreuk weegt op het onroerend goed, wie er ook eigenaar van mag zijn, waarbij het aan de overtreder behoort om deze te doen ophouden. De herstellvordering strekt als modaliteit van de teruggave in de brede zin primair tot het beëindigen van een wederrechtelijke toestand die op heden nog bestaat en is als dusdanig niet tegen een bepaald persoon gericht maar geschiedt in rem. Deze verkoop en de daarmee gepaard gaande eigendomsoverdracht (...) brengt niet mee dat de beklaagden zich in de onmogelijkheid zouden bevinden om de herstellvordering uit te voeren.*

Inzake archeologie verdienen volgende 2 uitspraken de aandacht:

In een arrest van het Hof van Antwerpen (HvB Antwerpen 9 juni 2010) worden beklaagden veroordeeld voor het gebruik van metaaldetectoren zonder vergunning. De zoekactie vond plaats in een gebied waarvan algemeen bekend is dat dit archeologisch een erg waardevolle streek is, en gebeurde notabene door de voorzitter en ondervoorzitter van een detectorvereniging. *Dat het betrokken terrein niet afgezet was en niet aangeduid werd als zijnde een plaats waar archeologische opgravingen zouden gebeuren, doet geen afbreuk aan de in deze vastgestelde schuld van beklaagden. Het verbod om zonder schriftelijke vergunning met een metaaldetector archeologische monumenten op te sporen, geldt immers niet enkel op plaatsen waar archeologische opgravingen doorgaan of gepland zijn. Het geldt om het even waar.* Het Hof oordeelt bovendien dat beklaagden terzake een voorbeeldfunctie hadden. In tegenstelling tot de uitspraak in eerste aanleg wordt echter geen morele schadevergoeding toegekend aan de burgerlijke partij bij gebreke aan schade aan privébelang. Deze uitspraak betekent in elk geval een belangrijke overwinning voor het Vlaams gewest en heeft heel wat stof doen opwaaien in de sector.

In een ander dossier heeft de onduidelijke regelgeving rond het zorgbeginsel in artikel 4§2 van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium voor heel wat problemen gezorgd (2 arresten HvB Gent 28 mei 2010). In casu werd een verkavelingvergunning verleend; deze bevatte op zich geen formele verplichting tot een voorafgaande archeologische opgraving. Naar aanleiding van een proefsleuvenonderzoek werden evenwel archeologische monumenten ontdekt. In voormeld decreet van 30 juni 1993 is een zorgplicht ingevoerd ten aanzien van archeologische monumenten en kan die ook worden bestraft; artikel 32 voorziet echter geen expliciete stillegging voor inbreuken op dit zorgbeginsel. De verbalisanten zouden zich dus moeten beperken tot het louter vaststellen van de inbreuk. De voorziening in cassatie door het Vlaams Gewest en de aanpak van dit probleem in het nieuwe decreet zouden een oplossing moeten bieden voor deze netelige kwestie.

Voorbeelden van interventies



Antwerpen: Antwerpen: ernstige verwaarlozing van een pand gelegen in de Moriaanstraat.



Antwerpen: Mechelen: inbreuk op de vergunningsplicht (Hotel Den Wolsack), met name het uitbreiden van het hotel met een noodtrap.



Antwerpen: Mechelen: verwaarlozing van het “Caputsteen”.



Vlaams-Brabant: Halle: werken zonder machtiging (vellen van hoogstammige bomen, ondeskundig snoeien van bomen, bouwen van een “veranda”) op het terrein van het kloostercomplex “Sacramentinen”.



West-Vlaanderen: Oostende: verwaarlozing van een halfportaalkraan gelegen aan de Westkaai van het Vlotdok.



Oost- Vlaanderen: Evergem: verwaarlozing van het voormalig kasteel van Evergem (momenteel gekend als het "Vurstjen").



Oost-Vlaanderen: Wortegem-Petegem: zeer ernstige verwaarlozing van het kasteel van Moregem.



Limburg: Lanaken (Veldwezelt): verwaarlozing van een beschermde archeologische site.



Limburg: Tongeren: reliëfwijziging van verschillende percelen gelegen binnen een beschermde archeologische zone.

Voorbeelden realisaties ten gevolge van optreden Inspectie onroerend erfgoed

Uitgevoerd of in uitvoering na opmaak proces-verbaal

Vlaams-Brabant: Tienen: bij de vergunning voor een nieuwbouw op het terrein van de zusters Passionisten was expliciet een archeologisch vooronderzoek vereist. Deze voorwaarde werd niet gevolgd bij de start der werken en een stakingsbevel volgde. Het vooronderzoek werd alsnog uitgevoerd.



Vlaams-Brabant: Zemst (Hofstade): de onvergunde kapping van hoogstammige dennen werd heruitgevoerd met streekeigen beplanting (met toestemming van Ruimte & Erfgoed).



Oost-Vlaanderen: Gent: uitvoering van wegenwerken en pleinaanleg (in uitvoering) met gedeeltelijke vergunning aan de Voorhavenlaan.



Oost-Vlaanderen: Oudenaarde (Leupegem): momenteel is een onderhoudspremie goedgekeurd en uitgevoerd met betrekking tot het verwijderen van alle begroeiing en het uitvoeren van de eerste instandhoudingswerken van het Schipperskerkje (of Kalkhuisje). Deze werken worden gevolgd door een onderzoek naar de stabiliteit en de casco-restauratie.

Uitgevoerd of in uitvoering na opmaak herstellvordering



Vlaams-Brabant: Tienen: in het stadspark werd een sleuf voor nutsleidingen gegraven naast deels waardevolle, deels beschermde bomen. Na staking der werken en de opmaak van een herstellvordering is overgegaan tot het dichten van de sleuf met teelaarde, het verleggen van het traject van de nutsleidingen en het aanstellen van een boomverzorger om de bomen te onderzoeken en op langere termijn te onderhouden.

Oost-Vlaanderen: Merelbeke: de oorspronkelijke bakoven, vervangen door een gedeeltelijke nieuwbouw met totaal andere afmetingen, werd hersteld naar historisch model.



Antwerpen: Balen: de stabilisatie van de topmolen werd uitgevoerd, momenteel gevolgd door het bouwen van de vergunde nieuwbouw (die een bijkomende stabilisatie vormt voor de watermolen). Daarna wordt de definitieve restauratie van de molen aangepakt.



Vlaams-Brabant: Huldenberg (Ottenburg): de als landschap en archeologische site beschermde Tomme van Ottenburg werd bij de aanleg van een tuin bij een vergunde nieuwbouw deels afgegraven. Na opmaak van de herstellvordering werd, in samenspraak met Ruimte & Erfgoed een aanvaardbare oplossing met de eigenaar gevonden. Deze is ondertussen uitgevoerd, met (evident) een verlies aan erfgoedwaarde.



Oost-Vlaanderen: Erpe-Mere (Aaigem): op meerdere percelen gelegen in het beschermde landschap van de Molenbeekvallei werden werken uitgevoerd die de erfgoedwaarde aantasten, zoals het omzetten van historisch graslandschap naar akkerland, graven van een gracht, aanbrengen van een drainagesysteem, opslag van afval, ... In samenspraak met Ruimte & Erfgoed werd een herstellvordering opgemaakt, die momenteel deels reeds is uitgevoerd. Voor enkele werken werd uitstel gevraagd tot mei 2011.

In uitvoering na gerechtelijke uitspraak



Antwerpen: Herentals: na verkoop door de eigenaar van de burgerwoning zijn momenteel de werken in uitvoering (uitvoering fase 1) zij het met de nodige problemen.



West-Vlaanderen: Blankenberge: de herstellingen aan de woning zijn, zoals opgenomen in de herstellenvordering, uitgevoerd op de herstelling van de picturale tegeltableaus na.

Ambtshalve uitvoering door Inspectie RWO (eventueel hangende)

Oost-Vlaanderen: Gent: drie herenwoningen werden onrechtmatig gesloopt (jaren '90). Voor de reconstructie van deze panden werd in 2010 de bouwvergunning verleend aan het agentschap Inspectie RWO.

Nieuw decreet onroerend erfgoed in opmaak

Zoals eerder vermeld kreeg ook de voorbereiding van het nieuwe decreet onroerend erfgoed de nodige aandacht en werd actief meegewerkt aan het leveren van teksten. Het is de bedoeling om één erfgoeddecreet te maken voor de drie materies (namelijk monumenten en stads-en dorpsgezichten, landschappen en archeologie).

Wat het luik handhaving betreft, zou niet alleen voorzien worden in gerechtelijke handhaving, maar ook in bestuurlijke handhaving.

Bovendien zou het decreet een oplossing dienen te vinden voor het probleem dat een feitelijk herstel in de originele staat vaak niet mogelijk is en er dus na de uitvoering nog schade blijft. De wederrechtelijke verstoreng van archeologisch erfgoed veroorzaakt bijvoorbeeld een verlies aan kennispotentieel, dat feitelijk onherstelbaar is.

Ook het zorgbeginsel / behoudsbeginsel verdient de nodige aandacht.

De toekomst zal uitwijzen hoe dit nieuwe decreet er uiteindelijk zal uitzien.

Aandachtspunten voor de toekomst

Een eerste aandachtspunt is de optimalisatie van de afspraken met erfgoedconsulenten o.m. rond het aanleveren van gegevens.

Uiteraard zal de opmaak van het nieuwe decreet onroerend erfgoed eveneens een aandachtspunt zijn.

Maar hét belangrijkste aandachtspunt blijft evenwel een noemenswaardige uitbreiding van de handhavingscapaciteit om te vermijden dat waardevol erfgoed onherroepelijk verloren gaat.

Conclusie

Sinds de opstart van Beter Bestuurlijk Beleid is inzake handhaving onroerend erfgoed al veel werk verzet, ook een aantal vragen zijn aan de oppervlakte gekomen, processen in gang gezet en problemen opgelost.

Toch dient er nog een lange weg te gaan en moet de handhaving inzake onroerend erfgoed daarom een belangrijke plaats innemen in de besprekingen bij het nieuwe decreet en bij een eventuele verhoging van de handhavingscapaciteit.