

Handhavingsprogramma

Onroerend Erfgoed

Handhavingsprogramma Onroerend Erfgoed

1. Voorwoord
2. Omgevingsanalyse
 - 2.1. Situatie t.e.m. 31/12/2014
 - 2.2. Situatie vanaf 01/01/2015
3. De beleidsnota 2014-2019 Onroerend Erfgoed
4. Beleidsvisie
 - 4.1. Sanctionering is geen (eind)doel
 - 4.2. De schadeveroorzaker betaalt
 - 4.3. Een actieve overheid
 - 4.3.1. Die de eigenaar actief bijstaat met het oog op preventie
 - 4.3.2. Die schade beperkt door snel te reageren
 - 4.3.3. Met een duidelijke en eenvormige visie
 - 4.3.4. Het Agentschap Onroerend Erfgoed, de Erfgoedinspectie en de gemeenten in onderling partnerschap
 - 4.4. Maatwerkhandhaving
 - 4.5. Herbestemming als uitgangspunt
5. Concrete uitwerking
 - 5.1. Gerechtelijk en bestuurlijk vervolgingsbeleid
 - 5.2. Nieuwe verbalisanten
 - 5.3. Monitoring – heritage at risk
 - 5.4. Maatwerkhandhaving operationeel vertaald
 - 5.4.1. Uitgangspunten
 - 5.4.2. Uitrol bestuurlijke handhaving
 - 5.4.2.1. Focus op voorlopige instandhoudingswerken
 - 5.4.2.2. Minnelijke schikking als win-win-instrument
 - 5.4.2.3. Keuze tussen bestuursdwang en last onder dwangsom aangepast aan het profiel van de overtreder
 - 5.4.2.4. De daad bij het woord
 - 5.4.2.5. Zekerheidsstellingen waar mogelijk
 - 5.4.3. Uitrol financiële handhaving
 - 5.4.3.1. Schadevergoeding
 - 5.4.3.1.1. Integraal herstel als principe in een gerechtelijke bodemprocedure
 - 5.4.3.1.2. Rentabiliteitsafweging bij de opstart van gerechtelijke procedures met schadevergoeding als enige voorwerp
 - 5.4.3.2. Terugvordering van premies als alternatief handhavingsspoor
 - 5.5. Prioriteiten

1. Voorwoord

Dit programma geeft vorm aan het gewestelijk handhavingsbeleid binnen het beleidsveld Onroerend Erfgoed. Het ontwerp werd – zoals decretaal voorgeschreven – opgesteld door het Agentschap Inspectie RWO, belast met de handhaving van voormeld decreet, en vervolgens op 27 november 2015 vastgesteld door de Vlaamse Regering.

Het is het allereerste beleidsplan op het vlak van handhaving in het beleidsveld Onroerend Erfgoed, dat bovendien samenvalt met een grondige vernieuwing van het instrumentarium door de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013.

De operationalisering van de nieuwe instrumenten volgens de inzichten van de decreetgever is de hoofdbekommernis van dit eerste programma. Handhaving wordt uit zijn klassieke keurslijf gehaald, om flexibeler te kunnen inspelen op de feitelijke evoluties en eventuele opportuniteiten die zich aandienen. De handhaver krijgt toegang tot een ruim pallet van handhavingstechnieken, maar het inzetten ervan mag niet ondoordacht gebeuren. Doelmatigheid, proportionaliteit en kostenbeheersing moeten prevaleren in de beslissingen. Minnelijke oplossingen genieten de voorkeur, zonder af te dingen op vastberadenheid of de essentie van de te herstellen erfgoedwaarden.

Daarbij mag ook de handhaver niet langer blind zijn voor de economische wetmatigheden die verbonden zijn aan het beheer van onroerend erfgoed. Zinnvolle (her)bestemmingen luiden een duurzaam herstel in, en moeten waar mogelijk worden aangemoedigd.

Het ambitieniveau van dit programma overstijgt bovendien de handhaving in strikte zin. De overheid hoort de eigenaar van onroerend erfgoed te ondersteunen in zijn moeilijke beheersopdracht. Voortaan houdt de overheid een oogje in het zeil, niet om misdrijven of inbreuken op te sporen, maar om ze via constructieve raadgevingen te helpen voorkomen. De burger wordt daarbij aanzien als een volwaardige partner van de overheid bij het behoud van beschermd erfgoed.

Op deze manier handhaven is radicaal anders, en bijgevolg pionierswerk. De uitdagingen zijn – zeker in deze tijden van budgettaire krapte – dan ook groot, en vragen om innovatieve oplossingen. Ons Onroerend Erfgoed is immers te belangrijk om verloren te laten gaan.

Anders handhaven is geen doel op zich, maar gericht op resultaat, uitgedrukt in een verbeterde conditie van het beschermde onroerend erfgoed en een verhoging van het maatschappelijk draagvlak. Een regelmatige evaluatie van de effectiviteit van de inzichten en technieken, zoals opgenomen in dit Handhavingsprogramma, is dan ook noodzakelijk om waar nodig in bijsturing te kunnen voorzien. De Erfgoedinspectie zal hierover jaarlijks rapporteren in zijn Handhavingsrapport. Daarnaast zal de algemene evaluatie van het Onroerenderfgoeddecreet, voorzien voor 2017, worden aangegrepen om een eerste tussentijds bilan op te maken van de vernieuwde aanpak.

2. Omgevingsanalyse

2.1. Situatie t.e.m. 31/12/2014

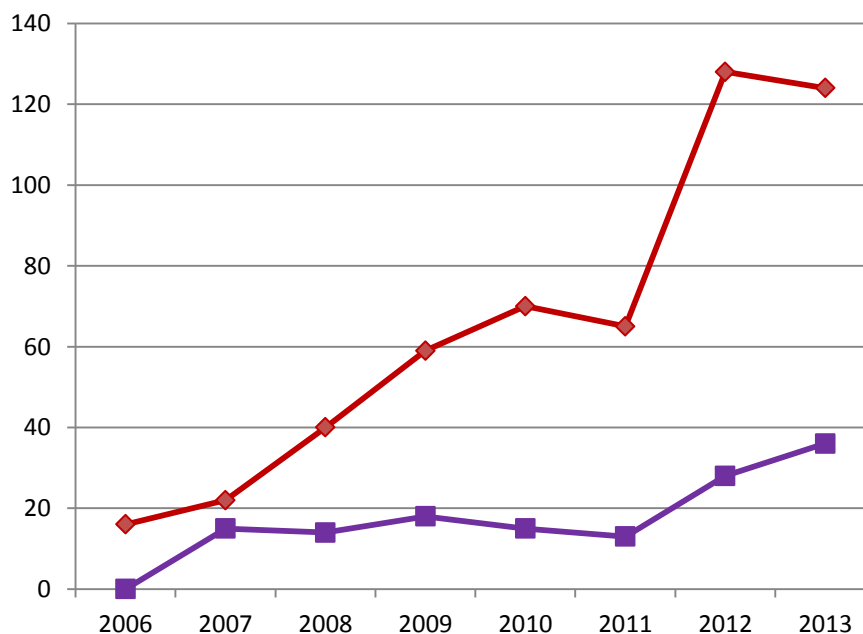
Hoewel het meer dan 80 jaar geleden is dat de wetgever voor het eerst regulerend optrad m.b.t. onroerend erfgoed, is handhaving als proces binnen dit beleidsveld een relatief recent gegeven. Decennialang werd niet of slechts sporadisch gehandhaafd. Een trendbreuk kwam er eerst nadat de (Onroerend) Erfgoedinspectie in 2006 geïntegreerd werd in het Agentschap Inspectie RWO. Onder de vleugels van dit agentschap, dat kon bogen op een unieke kennis inzake handhavingstechnieken, opgedaan in de beleidsvelden Ruimtelijke Ordening en Wonen, groeide de Erfgoedinspectie uit tot de beperkte maar professionele equipe die zij vandaag is.

Het groeipad dat de Erfgoedinspectie heeft doorlopen, blijkt onmiskenbaar uit de cijfers. Het aantal processen-verbaal steeg gestaag van een extreem laag niveau van 6 in 2005 tot een voorlopige piek van 128 in 2012. Het aantal herstellvorderingen steeg van 0 in 2006 naar 36 in 2013. Uit de groeicurve blijkt dat het aantal processen-verbaal zich ondertussen stabiliseert, terwijl het aantal herstellvorderingen nog steeds toeneemt.

Figuur 1: aantallen PV's en herstellvorderingen 2006-2013

van	tot	totaal aantal			
			PV		HV
1/01/2006	31/12/2006		16		0
1/01/2007	31/12/2007		22		15
1/01/2008	31/12/2008		40		14
1/01/2009	31/12/2009		59		18
1/01/2010	31/12/2010		70		15
1/01/2011	31/12/2011		65		13
1/01/2012	31/12/2012		128		28
1/01/2013	31/12/2013		124		36

Figuur 2: groeicurve 2006-2013



Vóór de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet waren enkel de Erfgoedinspectie en de politie bevoegd om proces-verbaal op te stellen. Ongeveer 95 % van de processen-verbaal in 2013 werden opgemaakt door de (gewestelijke) Erfgoedinspectie zelf, waaruit blijkt dat de andere bestuursniveau's nauwelijks participeren in de handhaving binnen het beleidsveld Onroerend Erfgoed. Het verbaliseren van schendingen van deze specifieke reglementering vraagt in vele gevallen dan ook gespecialiseerde kennis, die minder aanwezig is bij de reguliere politiediensten.

Dergelijke kennis is wel aanwezig bij sommige gemeentelijke of stedelijke administraties. Binnen het reglementair kader tot 2014, was het echter niet mogelijk om gemeentelijke verbalisanten te benoemen.

Het inleiden van herstellvorderingen is een exclusieve bevoegdheid van de daartoe gemachtigde ambtenaren van de Erfgoedinspectie. Het opstellen van een herstellvordering is teamwerk, en veronderstelt een interactie tussen de erfgoedconsulenten van het Agentschap Onroerend Erfgoed, die inhoudelijke elementen aanleveren, en de Erfgoedinspectie, die deze inhoud beoordeelt en de procedurele en operationele aspecten bewaakt. Dit geldt in mindere mate ook voor de vaststelling van schendingen, waarbij erfgoedconsulenten een belangrijke signaalfunctie hebben en vaak assistentie verlenen als deskundigen. Een goede samenwerking tussen de betrokken diensten is dan ook een kritische succesfactor, wat meteen inhoudt dat de sterk stijgende trend van de handhavingscurve niet alleen de verdienste is van de Erfgoedinspectie, maar evengoed van het Agentschap Onroerend Erfgoed.

De intense samenwerking tussen de beide agentschappen vond ondertussen een neerslag in een protocol van 28 oktober 2013, waarin deels wordt vooruitgelopen op de inwerkingtreding van het nieuwe Onroerenderfgoeddecreet.

Gelijklopend met het optrekken van de cijfers, werd de kwaliteit van de herstellvorderingen verbeterd. Een herstellvordering anno 2014 is zo concreet mogelijk, en laat zo weinig mogelijk ruimte voor interpretatie. De tijd dat het herstel in de oorspronkelijke staat werd gevorderd zonder verdere invulling, is definitief voorbij. De ervaring leert dat dergelijke herstellvorderingen ofwel worden afgewezen, ofwel titels opleveren die zeer moeilijk uitvoerbaar zijn.

Dat de bevoegde overheid zelf een onderzoek voert in functie van het bepalen van de voor het herstel van de gevolgen van de inbreuk of het misdrijf noodzakelijke werken, klinkt logisch, maar vergde toch een mentaliteitswijziging. Gaandeweg was een administratieve praktijk ontstaan waarin het beoordelen van in het kader van premie- en toelatingsaanvragen aangeleverd historisch en technisch onderzoek vooropstond. Het resultaat was een overheid, wachtend op het initiatief van de burger. De overheid beoordeelde en verbood, maar adviseerde niet actief. Als mekaar versterkende partners hebben de Erfgoedinspectie en het Agentschap Onroerend Erfgoed ingezet op het doorbreken van deze houding, een proces dat met de komst van het Onroerenderfgoeddecreet nog in een stroomversnelling zal komen.

Voortaan hakt de overheid bij het ontbreken van gegevens zelf de knopen door, zo nodig op basis van eigen onderzoek. Dit geldt zowel voor de Erfgoedinspectie bij het vorderen of opleggen van maatregelen, als voor de ambtenaren van het Agentschap Onroerend Erfgoed bij het geven van raadgevingen en aanmaningen.

Niettegenstaande voormelde inspanningen, bleven de probleemoplossende mogelijkheden voor de Erfgoedinspectie ondermaats. In haar werkzaamheden werd de Erfgoedinspectie ernstig gehinderd

door een verouderd, verkaveld en weinig flexibel reglementair kader, dat bovendien vol hiaten bleek te zitten.

Wat volgt is een oplijsting van de voornaamste problemen:

- De situatie voor de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet combineerde een hoge seponeringsgraad van het parket met een ernstige belemmering van de rechtstoegang tot de burgerlijke rechter. Nog in een arrest van 17 september 2014 oordeelde het Hof van Beroep te Brussel dat een herstellvordering van de Erfgoedinspectie niet ontvankelijk bij de burgerlijke rechter kan worden ingediend. In zoverre dit standpunt door het Hof van Cassatie wordt bevestigd, moeten alle herstellvorderingen, die in het verleden na sepot door het parket voor de burgerlijke rechtbank werden ingeleid, binnen het oude reglementair kader als verloren worden beschouwd. Door te seponeren bezegelt het parket dan het lot van de bedreigde erfgoedwaarden.
- De onzekerheid over het bestaan van een rechtsvordering voor de burgerlijke rechter woog uiteraard ook op de slaagkansen van een vordering tot het uitvoeren van dringende voorlopige instandhoudingsmaatregelen voor de rechter in kort geding. Bovendien stuitte de Erfgoedinspectie hier vaak op het verwijt van de rechter dat de overheid gedurende jaren heeft laten begaan, en de voor het onroerend erfgoed levensbedreigende urgentie zelf (mee) heeft doen ontstaan. Verschillende vorderingen, gericht op het stutten van door jarenlange verwaarlozing instabiel geworden constructies, zijn om deze reden afgewezen, met een voorspelbare fatale afloop.
- Erfgoedwaarden zijn uiterst kwetsbaar, en vragen doorgaans een prompte reactie. Kleinere euvels, zoals weggewaaide pannen, een verdwenen ruit, een gebroken linteel, een niet-afgesloten toegang..., kunnen op relatief korte termijn een neerwaartse spiraal veroorzaken en existentiële proporties aannemen. Zelfs voor dergelijke kleine maar dringende interventies moest binnen het oude reglementair kader een gerechtelijke procedure worden doorlopen, die meerdere jaren kan aanslepen.
- Van nature zijn beschadigde erfgoedwaarden moeilijk in hun vorige staat te herstellen. De kennis, verloren gegaan door de illegale verstoring van archeologische artefacten, is feitelijk onherstelbaar. Reconstructie van illegaal gesloopt bouwkundig onroerend erfgoed is niet altijd zinvol, en volstaat doorgaans niet om het niveau van erfgoedwaarden, zoals dat bestond voor het plegen van het misdrijf, te evenaren. De heraanplant van illegaal gerooide bomen creëert weliswaar de voorwaarden voor een mogelijk herstel op zeer lange termijn, maar biedt geen soelaas voor de vele tientallen jaren die nodig zijn om de referentietoestand opnieuw te bereiken. Het oude reglementair kader voorzag in het herstel in de vorige staat als enige herstellvorm, voor wat het Landschapsdecreet en het Archeologiedecreet betreft nog aangevuld met aanpassingswerken. Het gevolg was dat meestal slechts een gedeeltelijk herstel, en soms zelfs geen herstel kon worden gevorderd. Hierdoor ontstond een gevoel van ongenaakbaarheid, nog versterkt door het feit dat het parket bij het uitblijven van een herstellvordering doorgaans seponeert.
- Het oude reglementair kader voorzag enkel in klassieke instrumenten van harde handhaving. Alternatieven i.f.v. een minnelijke afhandeling van het geschil, bv. door afspraken te maken met een kandidaat-koper, waren niet of nauwelijks mogelijk. Tegelijkertijd werd bij de premieverlening te weinig aandacht besteed aan de redenen die aan de basis liggen van de noodzaak van de gesubsidieerde werken. Door gebruik te maken van het premiestelsel, kon de overtreders zijn herstellplicht geheel of ten dele terug afwentelen op de gemeenschap.

- Het oude reglementair kader voorzag wel in een bestuurlijk stakingsbevel, maar de toepassingsvoorwaarden en bevoegde instanties verschilden decreet per decreet, wat verwarring in de hand werkt. Bovendien bleef de doorbreking ervan doorgaans onbestraft, gelet op het sepotbeleid van het parket en het ontbreken van de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete. Het gevolg was dat waar mogelijk werd uitgeweken naar een stakingsbevel, gebaseerd op de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarvoor wel een bestuurlijke geldboete kon worden opgelegd bij doorbreking.
- De staat waarin het goed zich bevond op het ogenblik van de bescherming, vormt het referentiepunt voor zowel de actieve behoudsplicht als op te leggen herstelmaatregelen. Vooral in oude(re) beschermingsbesluiten wordt dit referentiepunt niet of onvoldoende gedocumenteerd, met een belangrijke bewijsproblematiek tot gevolg.

2.2. situatie vanaf 1 januari 2015.

Op 1 januari 2015 treedt het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 in werking. Op het vlak van handhaving betekent dit decreet en zijn uitvoeringsbesluit een belangrijke sprong voorwaarts. Voortaan zal de Erfgoedinspectie kunnen handhaven op grond van een uniform en innovatief kaderdecreet dat:

- de toegang tot de burgerlijke rechter, zowel voor bodemprocedures als in kort geding, verzekert;
- de sanctionering van de doorbreking van een bestuurlijk stakingsbevel, hetzij via vervolging door het parket, hetzij via een alternatieve bestuurlijke geldboete, garandeert;
- het opleggen van bestuurlijke maatregelen mogelijk maakt, en daardoor de reactiesnelheid (waar nodig) aanzienlijk verhoogt;
- een integraal herstel van de schade beoogt, via een breed pallet van herstellvormen, gaande van het klassieke herstel in de vorige staat over reconstructie en compensatie tot het betalen van een schadevergoeding;
- aandacht heeft voor alternatieve, minder conflictueuze preventie- en hersteltechnieken, zoals de zachte handhaving en de minnelijke schikking;
- meer nog dan te bestraffen, er naar streeft om de schade te doen herstellen, minstens de overtreder financieel verantwoordelijk te houden, via het terugvorderen van premies;
- de aanduiding mogelijk maakt van gemeentelijke verbalisanten als nieuwe partners in het handhavingsbeleid;
- de uitvoering van de maatregelen, opgelegd door de rechter of het bestuur, of afgesproken binnen het kader van een minnelijke schikking, vrijstelt van toelatings- en stedenbouwkundige vergunningsplicht;
- de slagkracht van de handhavende overheden verhoogt, zonder de rechtsbescherming van de burger uit het oog te verliezen;
- voorziet in consequente waarborgen om de belangen van de uitvoerende overheid als schuldeiser veilig te stellen;
- de basis vormt van dit handhavingsprogramma, dat voortaan de krachtlijnen van het gewestelijk handhavingsbeleid zal uitdragen.
- Tegelijkertijd stelt het Onroerenderfgoeddecreet de opname van een fotoregistratie van de fysieke toestand van het beschermde goed verplicht voor nieuwe of te wijzigen beschermingsbesluiten, waardoor voor de toekomst een bewijsproblematiek rond het zogenaamde referentiepunt wordt vermeden.

Onder de vleugels van het Agentschap Inspectie RWO is de Erfgoedinspectie kunnen uitgroeien tot een kleine maar professionele speler, gespecialiseerd in handhavingstechnieken. Het onaangepaste reglementair kader bleef echter wegens de concrete resultaten. Nu het Onroerenderfgoeddecreet in werking is getreden, zijn thans de voorwaarden vervuld voor handhaving als krachtdadig onderdeel van een totaalvisie, waarin een geactiveerde overheid de eigenaars van beschermd onroerend erfgoed met raad en premies bijstaat, de overtreder doet herstellen of minstens financieel verantwoordelijk houdt, en waarin het veilig stellen van de bedreigde erfgoedwaarden voor de toekomst vooropstaat.

3. De beleidsnota 2014-2019 Onroerend Erfgoed

Als operationele doelstelling vermeldt de beleidsnota:

OD 3.4. De opmaak van een Handhavingsprogramma Onroerend Erfgoed waarborgt de efficiënte inzet van de nieuwe handhavingsinstrumenten, onder meer op het vlak van bestuurlijke handhaving

Het is nefast voor de geloofwaardigheid van een transparant en actief uitgedragen erfgoedbeleid om handelingen of situaties die ermee in tegenstrijd zijn te laten voortbestaan. Daarom is een doelgericht handhavend optreden vereist. Het nieuwe Onroerenderfgoeddecreet voorziet in een ruim pallet aan instrumenten die maatwerk toelaten. Deze instrumenten worden geoperationaliseerd binnen een duidelijk beleidskader, dat opgenomen wordt in het Handhavingsprogramma Onroerend Erfgoed.

Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, maar ook zachte handhaving en minnelijke schikkingen, worden gericht ingezet om bedreigde of aangetaste erfgoedwaarden zo efficiënt mogelijk te vrijwaren en/of te herstellen. De slagkracht en de snelheid van het optreden worden verhoogd, zonder daarbij de proportionaliteit of de rechtsbescherming van de burger uit het oog te verliezen.

Overtreders worden verantwoordelijk gesteld voor de schade die zij aan onroerend erfgoed hebben aangericht, ook op financieel vlak. Premies, in zoverre door de Vlaamse overheid uitgekeerd tot herstel van schade als gevolg van misdrijven of inbreuken, worden teruggevorderd van de overtreders die deze schade veroorzaakten.

Hieruit blijken reeds volgende uitgangspunten:

- De operationalisering van het Onroerenderfgoeddecreet als opportuniteit
- De vrijwaring of het herstel van bedreigde of aangetaste erfgoedwaarden als ultieme finaliteit
- Maatwerkhandhaving in het licht van deze finaliteit
- Verhogen van de efficiëntie, met oog voor proportionaliteit en rechtsbescherming
- De schadeveroorzaker betaalt

Deze uitgangspunten moeten bovendien worden gelezen in lijn met de principiële keuzes in de overige delen van de beleidsbrief, met als belangrijkste:

- Een proactieve en oplossingsgerichte overheid
- Een partnerschap in vertrouwen met de lokale besturen
- De ondersteuning van eigenaars, beheerders en de organisaties die hen vertegenwoordigen

4. Beleidsvisie

4.1. Sanctionering is geen (eind)doel

Het handhavingsluik van het Onroerenderfgoeddecreet is (mede) geïnspireerd op het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna DABM), en vormde op zijn beurt de voornaamste inspiratiebron voor het nieuwe handhavingsluik van de VCRO, vormgegeven door het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning. Toch blijkt uit de vergelijking van de verschillende decreten een belangrijk verschil in benadering.

Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet slechts bij twee misdrijven in de mogelijkheid om na sepot door het parket een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen. Uit de memorie van toelichting blijkt bovendien ook hier een gerichtheid op het voorkomen van schade, veeleer dan op leedtoevoeging:

‘Het betreft meer bepaald het gebruik van metaaldetectoren in strijd met dit decreet en het doorbreken van een stakingsbevel. Afhankelijk van de concrete feitelijke situatie kunnen deze misdrijven bijzonder zware schade veroorzaken aan onroerend erfgoedwaarden, terwijl de strafwaardigheid van de feiten zelf niet altijd in verhouding zal staan van de aangerichte schade.’¹

Hoewel de drie decreten met het opleggen van straffen en bestuurlijke geldboetes uiteraard het ontraden van normafwijkend gedrag beogen, blijkt uit het ‘onvolledig’ bestuurlijk beboetingssysteem van het Onroerenderfgoeddecreet onmiskenbaar een andere klemtoon, gericht op preventie en herstel. Bestrafing is er een middel, maar hoegenaamd geen einddoel. Aangerichte schade dient nog steeds te worden hersteld, bij voorkeur in reële termen, en desnoods via een financiële schadevergoeding.

Door het bestuurlijk beboetingssysteem in omvang te beperken, heeft de decreetgever willen vermijden dat de middelen van de Erfgoedinspectie vooral zouden worden aangewend voor beboeting, in plaats van zich te focussen op het redden van bedreigde erfgoedwaarden. Vervolgingen i.f.v. bestrafing zijn en blijven dan ook in essentie de verantwoordelijkheid van het federale parket. Binnen het beleidsveld Onroerend Erfgoed bestaat er geen ambitie om deze rol over te nemen of sluitend aan te vullen.

Dit betekent dat ook in de toekomst een belangrijk aantal misdrijven Onroerend Erfgoed zonder (straf)sanctie zullen blijven, uiteraard afhankelijk van het sepotbeleid van het Openbaar Ministerie. Ook de sanctionering van inbreuken zal niet totaal zijn, gelet op de ruimte die de decreetgever heeft gelaten voor een bestuurlijk sepotbeleid. Maar zonder (straf)sanctie betekent nog niet dat overtreders ongemoeid worden gelaten.

¹ Parl. St. VI. P 2012-2013, 1901/1, 84.

4.2. De schadeveroorzaker betaalt – preventief én herstellend

De keuze van het Onroerenderfgoeddecreet om minder in te zetten op beboeting, gaat hand in hand met de keuze om de schadeveroorzaker zo veel als mogelijk verantwoordelijk te houden voor het herstel van de schade. Het principe dat ‘de schadeveroorzaker betaalt’ sluit aan bij het beginsel dat ‘de vervuiler betaalt’, dat stevig is ingebed in de Europese regelgeving.²

De schadeveroorzaker consequent verplichten om te herstellen of hem hiervoor minstens financieel verantwoordelijk te stellen, heeft ongetwijfeld een grotere preventieve werking dan het opleggen van vaak symbolische boetes. Voor de overtreder betekent het immers – gelet op de vaak hoge kost van schadeherstel in het beleidsveld Onroerend Erfgoed – een blootstelling aan belangrijke financiële risico’s, die men vanuit het eigen financieel welzijn zal willen vermijden. Voor de samenleving heeft het herstel van de beschadigde erfgoedwaarden bovendien meer voordelen dan het innen van geldelijke sancties.

In het oude reglementaire kader kon dit principe evenwel niet volledig worden doorgetrokken, omdat:

- enkel feitelijk herstel kon worden opgelegd terwijl de schade aan erfgoedwaarden niet zelden feitelijk onherstelbaar is waardoor elke sanctiemogelijkheid onmogelijk werd
- de schade aan erfgoedwaarden niet zelden door een nieuwe eigenaar werd hersteld, die daarbij dan wel beroep deed op de premies die de overheid ter beschikking stelt. Onrechtstreeks werd de herstelplicht van de overtreder hierdoor opnieuw afgewenteld op de samenleving.

Sinds de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet is het mogelijk om feitelijk onherstelbare schade te doen herstellen via het betalen van een pecuniaire schadevergoeding, en dus de overtreder financieel verantwoordelijk te houden voor het blijvend verlies aan erfgoedwaarden. Als alternatief spoor wordt de mogelijkheid geboden om, al naargelang, de schadeveroorzaker een premie voor het herstel van deze schade te ontzeggen of uitbetaalde premies van de schadeveroorzaker terug te vorderen.

Deze nieuwe technieken, die onder de noemer van financiële herstelhandhaving kunnen worden gebracht, moeten veralgemeend worden ingezet. Niet alleen gaat er, zoals reeds gesteld, een belangrijke ontradende werking vanuit, zij dragen bij tot een eerlijkere handhaving en premieverlening. Onrechtstreeks kunnen zij ook de betaalbaarheid van de handhaving én het premiestelsel ondersteunen.

Voortaan zal worden gestreefd naar integraal herstel van alle door misdrijven en inbreuken veroorzaakte schade aan erfgoedwaarden, zo mogelijk in reële termen, en anders financieel.

Zoals decretaal voorzien, blijft reëel herstel primeren op financieel herstel. Bovendien is financieel herstel onderworpen aan een aantal overwegingen die niet of minder spelen bij reëel herstel. Vóór het opstarten van een gerechtelijke procedure met financiële herstelhandhaving als enig voorwerp zal steeds een kosten-baten- analyse moeten gebeuren. Procedures waarvan de verwachte netto-opbrengst lager ligt dan de procedure- en uitvoeringskosten, zullen in principe niet worden geïnitieerd.

Tot slot moet erop worden gewezen dat het herstel van alle schade een streefdoel is, dat geconcretiseerd wordt binnen de prioriteiten die hieronder zullen worden opgenomen.

² Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade.

Handhaving volgens het principe dat de schadeveroorzaker betaalt werkt alleszins preventief en, voor zover de erfgoedwaarden toch zijn geschaad, herstellend.

4.3. Een actieve overheid

4.3.1. Die de eigenaar actief bijstaat met het oog op preventie

Overeenkomstig artikel 11.3.1 van het Onroerenderfgoeddecreet kunnen bevoegde personen, wanneer zij vaststellen dat een inbreuk of een misdrijf dreigt op te treden, alle raadgevingen geven die zij nuttig achten om dat te voorkomen.

Dit instrument van zachte handhaving staat niet enkel open voor verbalisanten en de inspecteur Onroerend Erfgoed, maar ook voor niet-handhavers binnen het Agentschap Onroerend Erfgoed. De raadgeving is dan ook geen reactie op een misdrijf of een inbreuk, maar precies gericht op het voorkomen ervan.

Een verkeerd snoeibeheer in een beschermd landschap kan bijvoorbeeld op termijn belangrijke schade aan erfgoedwaarden veroorzaken, zonder dat hieraan noodzakelijk een intentioneel element verbonden is. Via een raadgeving kan erger vermeden worden, en is een afhandeling binnen het kader van de eigenlijke handhaving overbodig.

Bij de uitvoering van werken in de bodem van gekende archeologische zones, is er een verhoogde kans op een toevalsvondst in de zin van art. 5.1.4 Onroerenderfgoeddecreet. Via een raadgeving kan de opdrachtgever en / of uitvoerder van de werken hierop gewezen worden, en ingelicht worden over de verplichtingen die in dat geval op hem zullen rusten.

De raadgeving komt ook voor in het DABM en het nieuwe handhavingsluik van de VCRO, maar krijgt in combinatie met de plicht tot het naleven van het actief behoudsbeginsel en de bijzondere voorschriften voor de instandhouding en het onderhoud, rustend op de eigenaars van beschermd onroerend erfgoed, een bijzondere betekenis. De raadgeving strekt dan tot een terugkeer naar een deugdelijk onderhoud of het verzekeren ervan, en is in die zin veeleer een beheerstaak met een preventieve werking dan een daad van handhaving. Het gericht inzetten van raadgevingen veronderstelt dat risico's, en dus de *algemene* conditie van het beschermd onroerend erfgoed, in kaart worden gebracht. Een actieve monitoring van beschermd erfgoed blijkt in het buitenland heel gewoon. In Engeland bijvoorbeeld wordt jaarlijks een lijst opgesteld van '*Heritage at risk*', en zelfs ontsloten voor het grote publiek. Tot 'bedreigd erfgoed' worden er niet enkel de monumenten in povere tot slechte staat gerekend, maar ook de monumenten die niet langer in gebruik zijn en bijgevolg een risico lopen om op korte termijn te vervallen. De lijst faciliteert niet alleen de overheid bij de uitvoering van haar beleid, maar is tevens een belangrijk instrument voor kandidaat-investeerders op zoek naar opportuniteiten.

Het periodiek documenteren van de conditie van onroerend erfgoed, kan bovendien de onder punt 2.1 vermelde bewijsperikelen i.v.m. het zogenaamde referentiepunt verzachten. De aanzienlijke verslechtering van de actuele toestand van het beschermd onroerend erfgoed t.o.v. de staat zoals ze op een bepaald punt in het verleden (maar na de tussenkomst van de bescherming) werd gedocumenteerd, volstaat in beginsel om het bewijs te leveren van een (objectieve) schending van het actiefbehoudsbeginsel, en genereert een herstelplicht die minstens de terugkeer naar de gedocumenteerde staat behelst.

Een periodieke controle van de algemene conditie van beschermd onroerend erfgoed is uiteraard een erg arbeidsintensief proces, en is maar realiseerbaar voor zover alle betrokken overheden hun krachten bundelen. Bovendien moet onderzocht worden of gespecialiseerde intermediaire partners hierin een rol kunnen vervullen.

Actieve monitoring kan in een eerste fase worden aangestuurd via een periodieke bevraging van de gemeentelijke overheid voor wat het beschermd onroerend erfgoed op haar grondgebied betreft, aangevuld met een risico-analyse op basis van relevante gebeurtenissen³ of het uitblijven daarvan.⁴ Dit laatste laat toe om ook andere misdrijven dan schendingen van het actief behoudsbeginsel te voorkomen.

Eénmaal er concrete risico's zijn gedetecteerd, dient een advies op maat te worden geformuleerd aan de betrokken eigenaar. Zo'n advies is niet alleen een waarschuwing aan de eigenaar dat een misdrijf of inbreuk dreigt, maar dient ook een inhoudelijke meerwaarde te leveren. Het beschrijft de door de eigenaar te nemen initiatieven, welke premies hiervoor mogelijk kunnen worden bekomen, de bijstand die organisaties zoals de Monumentenwacht eventueel kunnen leveren en welke administratieve weg desgevallend moet worden afgelegd.

Via het instrument van de raadgeving ondersteunt de gespecialiseerde overheid de eigenaar van beschermd onroerend erfgoed in zijn actieve en passieve behoudsplicht. De overheid komt daarbij naar de burger, i.p.v. omgekeerd, wat drempelverlagend zal werken. De burger wordt daarbij niet zozeer bejegend als rechtsonderhorige, maar wel als volwaardige partner van de overheid bij het behoud van erfgoedwaarden voor de volgende generaties.

4.3.2. Die schade beperkt door snel te reageren

De reactiesnelheid van de handhavende overheid is in het beleidsveld Onroerend Erfgoed een oud zeer. Gedurende vele jaren was er nauwelijks sprake van een preventie- en handhavingsbeleid. Het gevolg is een groot passief aan beschadigde erfgoedwaarden.

Gelet op de beperkte personele middelen die de Erfgoedinspectie ter beschikking staan, was de verleiding groot om vooral te focussen op erfgoedwaarden die door de accumulatie van schade in het verleden het gevreesde '*point of no return*' naderden. Hoewel deze categorie uiteraard prioritair te behandelen blijft, zal de focus moeten worden verbreed tot (vooralsnog) minder ernstige schadegevallen, die op relatief korte termijn veel grotere (gevolg)schade dreigen te veroorzaken.

Ingrijpen in een vroegtijdig stadium:

- voorkomt het progressief ontstaan van verdere schade
- verhoogt de kans op succes van zachte handhaving, omdat de omvang van de vereiste werken kleiner zal zijn
- vermijdt kosten voor de eigenaar en de samenleving
- beperkt het risico op het ontstaan van (feitelijk) onherstelbare schade
- verhoogt het draagvlak voor handhaving in het beleidsveld Onroerend Erfgoed

³ zoals een eigendomsoverdracht, de opname in een register voor leegstaande gebouwen en woningen of de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning.

⁴ zoals het gegeven dat sinds lang geen onderhoudspremie meer werd aangevraagd

In het verleden speelde het verouderde en weinig flexibel instrumentarium de handhavende overheid parten. Een herstelmaatregel kon maar worden bekomen na dagvaarding door het parket en het doorlopen van een jarenlange gerechtelijke procedure. De figuur van het bestuurlijk stakingsbevel, overgenomen uit de reglementering uit de ruimtelijke ordening, is enkel inzetbaar tegen schade door handelen, en dus ongeschikt om verwaarlozing tegen te gaan. Bovendien bleef de doorbreking ervan de facto onbestraft.

Zo beperkt als de mogelijkheden waren onder het oude regime, zo uitgebreid zijn de mogelijkheden binnen het nieuwe handhavingsluik. Herstelhandhaving wordt daardoor ook mogelijk voor kleinere schadevallen, zeker wanneer de decretale opbouw van preventie over zachte handhaving tot harde handhaving wordt gerespecteerd.

Snel reageren betekent niet alleen dat versneld processen-verbaal worden opgesteld of maatregelen worden opgelegd. Het betekent ook dat de overheid, bij het ingebreke blijven van de overtreder, in staat is om zelf op korte termijn deze werken in de plaats van de overtreder uit te voeren. Voor de voornaamste types van kleinere, schadebeperkende werkzaamheden zullen binnen de wetgeving op de overheidsopdrachten overeenkomsten moeten worden afgesloten, waardoor een efficiënt, kostenbewust en tijdig optreden mogelijk wordt.

4.3.3. Met een duidelijke en eenvormige visie

De werken, opgenomen in aanmaningen uitgaande van het Agentschap of van verbalisanten van Erkende Onroerenderfgoedgemeenten en de Erfgoedinspectie, zijn vrijgesteld van toelatingsplicht in de mate en onder voorwaarden zoals in de aanmaning bepaald. Gerechtelijke en bestuurlijke maatregelen zijn van rechtswege steeds vrijgesteld van toelatingsplicht en stedenbouwkundige vergunningsplicht.

De bevoegde overheid dient bijgevolg de handelingen die zij in het kader van deze instrumenten eist in detail beschrijven. Dit veronderstelt – zeker wanneer er onbekende parameters zijn – het maken van keuzes. De bevoegde overheid moet, zo nodig op basis van eigen onderzoek, durven kiezen, wat de overtreder niet belet om via het aanvragen van een toelating of een stedenbouwkundige vergunning een alternatief voor te stellen.

Als instrument van zachte handhaving vormt de aanmaning een voortraject van een ‘harde’ gerechtelijke of bestuurlijke herstelmaatregel, die enkel kan worden gevorderd of opgelegd door de Inspecteur Onroerend Erfgoed. Tegenspraak tussen deze instrumenten moet zo veel mogelijk worden vermeden.

Om de eenvormigheid van de besluitvorming gedurende het volledige traject zo veel mogelijk te waarborgen, zal de Erfgoedinspectie via protocollen streven naar informatie-uitwisseling en overlegmomenten tussen de verschillende partners.

Omgekeerd zal de Erfgoedinspectie er zich voor hoeden om via het vorderen of opleggen van maatregelen in te gaan tegen het toelatingsbeleid van hetzij het Agentschap Onroerend Erfgoed, hetzij de Erkende Onroerenderfgoedgemeenten.

4.3.4. Het Agentschap Onroerend Erfgoed, de Erfgoedinspectie en de gemeenten in onderling partnerschap.

Voortaan kunnen ook personeelsleden van gemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden door het betrokken college van burgemeester en schepenen worden aangesteld als verbalisant in de zin van het Onroerenderfgoeddecreet.

Gemeentelijke verbalisanten kunnen inbreuken en misdrijven opsporen en vaststellen, processen-verbaal en verslagen van vaststelling maken, raadgevingen en aanmaningen geven, en (door de Onroerenderfgoedinspecteur te bekrachtigen) bestuurlijke stakingsbevelen opleggen. De aanmaningen van gemeentelijke verbalisanten van Erkende Onroerenderfgoedgemeenten kunnen de erin opgenomen werken vrijstellen van toelatingsplicht.

De Erfgoedinspectie zal, geruggesteund door het Agentschap Onroerend Erfgoed, de gemeenten faciliteren bij het aanstellen van hun personeelsleden als verbalisant. De Erfgoedinspectie zal kosteloos een opleiding aanbieden die zo praktisch mogelijk is opgevat, periodiek wordt herhaald en toegang verleent tot de afgifte van een bekwaamheidsbewijs, noodzakelijk voor de aanstelling als verbalisant.

Nuttige informatie wordt online ter beschikking gesteld op de website www.onroerenderfgoed.be, onder een nieuw luik handhaving.

Als meest nabije overheidsbestuur, zal elke gemeentelijke overheid worden ingeschakeld bij de preventieve monitoring van het beschermd onroerend erfgoed op haar grondgebied. Periodiek zal het Agentschap Onroerend Erfgoed een gestandaardiseerde vragenlijst rondsturen, waarin de gemeente wordt bevraagd m.b.t. de algemene conditie van het beschermd onroerend erfgoed. De resultaten van deze vragenlijst worden gebruikt voor het detecteren van risico's, en kunnen de lijst met bedreigd erfgoed voeden.

Met gemeenten, die beschikken over gemeentelijke verbalisanten, zullen waar mogelijk protocollen worden gesloten om een taakverdeling vast te leggen en de eenheid van beleid bij de inzet van instrumenten van zachte handhaving en bestuurlijke stakingsbevelen te garanderen.

4.4. Maatwerkhandhaving

Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet in een breed pallet van herstelinstrumenten, die alternatief of aanvullend kunnen worden ingezet. In functie van het herstellen van schade als gevolg van een misdrijf of inbreuk, is er een onderscheid tussen zachte handhaving en harde handhaving, gerechtelijke en bestuurlijke handhaving, en rechtstreekse en onrechtstreekse (financiële) handhaving. De decreetgever wil hiermee maatwerkhandhaving mogelijk maken.

Maatwerkhandhaving betekent dat voor elk schadeherstel de handhavingstechniek wordt ingezet die het meest geschikt is om met zo weinig mogelijk middelen en risico's een zo goed mogelijk resultaat neer te zetten.

Op het herstel zoals voorgeschreven door het decreet kan op zich niet worden afgedongen. Een 'goed resultaat' wordt afgemeten aan volgende parameters: snelheid, procesrisico, financieel risico, risico voor de erfgoedwaarden, inzet van middelen, proportionaliteit en rechtszekerheid.

Deze uitgangspunten worden hieronder operationeel vertaald.

4.5. (Her)bestemming als uitgangspunt

Verwaarlozing is vaak het gevolg van leegstand. De beste garantie voor het voortbestaan van bouwkundig erfgoed is het veilig stellen van een toekomstig zinvol / rendabel gebruik.

De overheid moet deze evidentie waar mogelijk meenemen in zijn besluitvorming. Via raadgevingen kan de eigenaar ingelicht worden over eventuele herbestemmingsmogelijkheden. De oplijsting van ongebruikte beschermde gebouwen kan potentiële investeerders aantrekken, nog voor er sprake is van verval.

Voor gebouwen die wachten op de uitvoering van een reeds opgelegde maatregel, kan besloten worden potentiële investeerders actief aan te trekken, al dan niet na studie m.b.t. de herbestemmingsmogelijkheden en eventueel onder begeleiding van de Vlaamse Erfgoedkluis. Afspraken tussen de overtreder, de nieuwe eigenaar en de Erfgoedinspectie kunnen worden gevalideerd binnen een minnelijke schikking, die alle partijen zekerheid en voordelen oplevert. Zo nodig kan, via het afspreken van complementaire maatregelen, inpasbaar in de doelstellingen van de nieuwe eigenaar, het principieel aan schadevergoeding te betalen bedrag tot een minimum worden herleid.

Wanneer een gebouw van overheidswege wordt hersteld, zonder uitzicht op een nieuwe ingebruikname, wordt steeds het principe van '*mothballing*' toegepast, waarbij een gebouw in een staat wordt gebracht die het, ondanks de bestendigde leegstand, veilig stelt voor vocht- en vorstschade, vandalisme en diefstal.

Een zelfde reflex wordt gestimuleerd bij de eigenaar van een ongebruikt beschermd pand, in het kader van diens actieve behoudsplicht, hetzij via raadgeving wanneer nog geen sprake is van een misdrijf of een inbreuk, het zij via een aanmaning wanneer dit wel reeds het geval is.

5. Concrete uitwerking

5.1 Gerechtelijk en bestuurlijk vervolgingsbeleid

In de milieusector wordt via een zogenaamde sorteernota de taakverdeling tussen het federale parket en de gewestelijke beboetingsinstantie vastgelegd.

Binnen het Onroerenderfgoeddecreet blijft de sanctionering van misdrijven Onroerend Erfgoed de primaire verantwoordelijkheid van het parket. Alternatieve bestuurlijke beboeting na sepot is er maar mogelijk voor twee specifieke misdrijven Onroerend Erfgoed.

Om de éénvormigheid van het vervolgingsbeleid van het federale parket te stimuleren, zal desalniettemin gestreefd worden naar een sorteernota Onroerend Erfgoed. Bij het vervolgingsbeleid, zoals voorgestaan door de Vlaamse Regering, staat de strafwaardigheid van de handelingen voorop, meer dan de aangerichte schade. De aandacht zal daarbij vooral gaan naar speculatieve verwaarlozing en andere economisch geïnspireerde misdrijven Onroerend Erfgoed, recidivisme en het gericht toebrengen van schade.

Voor wat de bestuurlijke beboeting betreft, gelden volgende richtlijnen:

1. De Erfgoedinspectie ziet er op toe dat de misdrijven van het gebruik van metaaldetectoren en het doorbreken van een stakingsbevel steeds worden gesanctioneerd, hetzij via vervolging van het parket, hetzij via het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete, uiteraard in de mate waarin dit juridisch-technisch mogelijk is;
2. Inbreuken worden gesanctioneerd met een exclusieve bestuurlijke geldboete, waarbij prioriteit wordt gegeven aan:
 - flagrante inbreuken
 - herhaalde inbreuken
 - schadeverwekkende inbreuken

5.2. Gemeentelijke verbalisanten

De eerste opleidingscyclus voor gemeentelijke verbalisanten wordt georganiseerd in de tweede helft van 2016, en vervolgens periodiek herhaald naar gelang de noden. De opleiding staat ook open voor agenten en officieren van gerechtelijke politie.

De gemeenten worden tijdig ingelicht voor de aanvang van elke opleidingscyclus. Deelname is in principe gratis.

De opleiding besteedt voldoende aandacht aan de inzet van instrumenten van zachte handhaving, en stimuleert een probleemoplossende reflex. Ook de mogelijkheden tot het bekomen van toelatingen en onderhouds- en restauratiepremies worden belicht.

Het volbrengen van de opleiding wordt bevestigd in een bekwaamheidsbewijs, bedoeld in artikel 12.1.1 Onroerenderfgoedbesluit. Van de gemeenten wordt verwacht dat zij personeelsleden die een bekwaamheidsbewijs hebben bekomen, ook effectief aanstellen en inzetten als verbalisant.

Personen die actief zijn als verbalisant, worden periodiek opgeroepen voor een netwerkdag, waarin actuele topics worden toegelicht.

Met gemeenten, die beschikken over gemeentelijke verbalisanten, zullen waar mogelijk protocollen worden gesloten om een taakverdeling vast te leggen en de eenheid van beleid bij de inzet van instrumenten van zachte handhaving en bestuurlijke stakingsbevelen te garanderen. Dergelijke afspraken worden, zeker bij Erkende Onrorenderfgoedgemeenten, geïntegreerd in een ruimer protocol dat niet enkel handhavingsaspecten behandelt en waarbij ook het Agentschap Onroerend Erfgoed is betrokken.

5.3 Monitoring – heritage at risk

De gemeenten worden door het Agentschap Onroerend Erfgoed actief bevraagd naar de algemene conditie van het beschermde onroerend erfgoed op hun grondgebied. Dit gebeurt op basis van een gestandaardiseerde invullijst per type onroerend erfgoed, die digitaal wordt ingebracht via een webtoepassing.

Er wordt gevraagd naar een algemene beoordeling, die geen bijzondere kennis vereist en niet het opsporen van misdrijven of inbreuken als dusdanig tot doel heeft. De lijst bevat nooit persoonsgegevens. Zij peilt ook naar het actueel gebruik van het onroerend goed. Het uploaden van foto's die een algemeen beeld geven van de actuele toestand wordt mogelijk gemaakt en aanbevolen.

De verzamelde gegevens worden ingebracht in een databank, die de basis zal vormen voor het hierboven beschreven preventief beleid. De ontwikkeling van deze databank wordt voorafgaan door een studie m.b.t. de technische en juridische vereisten en beperkingen. Zij wordt maar opgestart nadat de kostprijs geraamd is en er voldoende middelen kunnen worden vrijgemaakt binnen de context van het DAB Herstelfonds of diens opvolger.

De databank is minstens vrij raadpleegbaar voor de gemeentelijke overheid, het agentschap Onroerend Erfgoed en de Erfgoedinspectie. Er wordt onderzocht in welke mate het aangewezen is om de databank open te stellen voor het publiek of bepaalde (professionele) doelgroepen.

Actieve monitoring is een nieuw proces, dat driejaarlijks (te rekenen vanaf de concrete opstart) zal worden geëvalueerd en waar nodig bijgestuurd.

5.4. Maatwerkhandhaving operationeel vertaald

5.4.1. Uitgangspunten.

Hoger werd reeds gesteld dat de keuze van het instrument van herstelhandhaving gestuurd wordt door de volgende parameters: snelheid, procesrisico, financieel risico, risico voor de erfgoedwaarden, inzet van middelen, proportionaliteit en rechtszekerheid.

Een combinatie van deze parameters leidt tot volgende uitgangspunten:

- Geef de overtreder de kans om vrijwillig tot herstel over te gaan. Werk met aanmaningen die zo gedetailleerd mogelijk zijn, zo veel mogelijk vrijstellen van toelatingsplicht⁵ en duidelijk zijn over de gevolgen bij negatie.
- Schat bij de uitvoering van schadeverwekkende werken de bereidheid in van de overtreder om de werken op basis van een aanmaning vrijwillig te staken. Geef bij twijfel steeds een (navolgend) bestuurlijk stakingsbevel.
- Verkies een minnelijke schikking boven een gerechtelijke procedure of het opleggen van een bestuurlijke maatregel, zonder af te dingen op essentiële punten.
- Verkies de terugvordering van (voor het verzekeren van het herstel) aan een nieuwe eigenaar uitbetaalde premies boven het opleggen van maatregelen aan de overtreder indien het herstel via de nieuwe eigenaar tot het snelste resultaat leidt
- Zet bestuurlijke dwangmaatregelen vooral in voor herstelacties die urgent zijn en niet vatbaar zijn voor redelijke betwisting. Combineer zo nodig bestuurlijke maatregelen, gericht op de consolidatie van erfgoedwaarden, met een gerechtelijke herstellvordering, gericht op definitief herstel.
- Opteer niet voor een last onder dwangsom wanneer er objectieve redenen zijn om aan te nemen dat dit de overtreder niet zal motiveren om de bevolen werken uit te voeren binnen het daartoe voorziene tijdsbestek.
- Draag er bij het opleggen van bestuursdwang zorg voor dat de gedwongen uitvoering kort na het verstrijken van de termijn voor vrijwillig herstel kan worden aangevat.

5.4.2. Uitrol bestuurlijke handhaving

5.4.2.1. Focus op voorlopige instandhoudingswerken

Bestuurlijke dwangmaatregelen kunnen zeer snel worden opgelegd en uitgevoerd. Anderzijds kunnen bestuurlijke maatregelen later door de rechter worden hervormd, waardoor de tenuitvoerlegging van een gecontesteerde bestuurlijke maatregel noodzakelijk op risico van de overheid geschiedt. Bestuurlijke herstelmaatregelen zijn bovendien nieuw in de sfeer van onroerend erfgoed, zodat een leerpad zal moeten worden afgelegd.

De flexibiliteit van het Onroerenderfgoeddecreet laat toe om bestuurlijk en gerechtelijk handhaven te combineren. Vaak zal een dergelijke combinatie zelfs noodzakelijk zijn in functie van het realiseren

⁵ Er is geen toelating vereist voor het onmiddellijk nemen van passende consolidatie- en beveiligingsmaatregelen. Werken, opgenomen in aanmaningen van de inspecteur Onroerend Erfgoed, de daartoe aangewezen personeelsleden van het Agentschap of gemeentelijke verbalisanten van Erkende Onroerenderfgoedgemeenten, kunnen uitdrukkelijk worden aangeduid als niet-toelatingsplichtig, desgevallend onder voorwaarden: zie artikel 6.1.3 Onroerenderfgoedbesluit.

van een integraal herstel. Complementaire maatregelen en een aanvullende schadevergoeding kunnen immers enkel door de rechter worden opgelegd.

In de eerste jaren na de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet, zullen de bestuurlijke dwangmaatregelen van bestuursdwang en last onder dwangsom hoofdzakelijk worden ingezet in functie van het uitvoeren van voorlopige instandhoudingswerken. Het definitieve, integraal herstel wordt vervolgens nagestreefd via een klassieke gerechtelijke procedure, hetzij voor de strafrechter, hetzij voor de burgerlijke rechter. Op deze manier blijven de risico's relatief beperkt, terwijl de slagkracht toch reeds aanzienlijk wordt verhoogd en de onroerenderfgoedwaarden worden veilig gesteld in afwachting van het eindoordeel van de rechter. Tegelijkertijd krijgen alle protagonisten, weze het de inspecteur Onroerend Erfgoed, de overtreder, de bevoegde Minister of de rechtbank bij wie verzet wordt gedaan tegen de opgelegde maatregel, de kans om te wennen aan de nieuwe mogelijkheden, geboden door het handavingsinstrumentarium van het Onroerend Erfgoed decreet.

Deze beleidslijn betekent niet dat nooit kan worden gekozen voor een volledige afhandeling via bestuurlijke herstelmaatregelen. Dit kan bijvoorbeeld aangewezen zijn wanneer het eenvoudiger en / of goedkoper is om onmiddellijk het definitief herstel in te zetten, dan een eerste consolidatiefase in te lassen.

5.4.2.2. Minnelijke schikking als win-win –instrument

Het risico op hervorming speelt in beginsel niet bij de minnelijke schikking, die als instrument van consensuele bestuurlijke handhaving immers tot stand komt na wilsovereenstemming van alle betrokkenen.

Met een minnelijke schikking wordt een lange gerechtelijke procedure, hetzij in het kader van gerechtelijke handhaving, hetzij in kader van een justitieel beroep tegen een bestuurlijke maatregel, vermeden. Anderzijds is de minnelijke schikking, neergelegd in een authentieke akte, even definitief en uitvoerbaar als een rechterlijke eindbeslissing.

Het voordeel van een minnelijke schikking voor de overheid is m.a.w. duidelijk. Maar ook voor de overtreder en / of de nieuwe eigenaar heeft de minnelijke schikking onmiskenbaar belangrijke voordelen, die in de memorie van toelichting bij het decreet⁶ als volgt werden opgelijst:

- ook voor de overtreder komt er onmiddellijk een einde aan de onzekerheid na het sluiten van de minnelijke schikking;
- de overtreder of de nieuwe eigenaar kan de in de minnelijke schikking begrepen werken onmiddellijk uitvoeren, zonder dat hij hierdoor het recht kan verliezen om voor deze handelingen een premie aan te vragen volgens de normaal geldende regels;
- in het kader van een minnelijke schikking kunnen de nodige werken gespreid worden over maximum acht jaar (i.p.v. de maximumtermijn van drie jaar bij gerechtelijke of bestuurlijke handhaving), en kan maximaal twee jaar uitstel worden gegeven voor de betaling van de schadevergoeding voor definitief verloren erfgoedwaarden, terwijl deze bij de gerechtelijke handhaving onmiddellijk betaalbaar is;
- de partijen kunnen een andere waarborg afspreken ter vervanging van de 'standaard' voorziene wettelijke hypotheek op alle zakelijke rechten van de personen met wie de minnelijke schikking wordt aangegaan, of de wettelijke hypotheek beperken tot welbepaalde

⁶ Parl. St. Vlaams Parlement, 1901/1, 2012-2013, 104

- onroerende goederen. Dit kan van belang zijn wanneer de onroerende goederen in het vermogen van de overtreder, tegelijkertijd diens werkkapitaal uitmaken;
- de werken die het voorwerp uitmaken van een minnelijke schikking zijn nooit vergunnings-, meldings- of toelatingsplichtig op grond van dit decreet of de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

De Inspecteur Onroerend Erfgoed zal steeds de mogelijkheden tot het sluiten van een minnelijke schikking nagaan, en hierbij beroep kunnen doen op de inhoudelijke ondersteuning van het Agentschap Onroerend Erfgoed.

In gevallen waarin een definitieve oplossing voor het beschadigde onroerend erfgoed, omwille van de financiële of andere beperkingen van de actuele eigenaar, zou kunnen worden gevonden in een eigendomsoverdracht, kan de Inspecteur Onroerend Erfgoed pogen de verschillende partijen bij elkaar te brengen, uiteraard zonder daartoe verplicht te zijn. De minnelijke schikking kan een dergelijke eigendomsoverdracht faciliteren door voor de overnemer een rechtszekere situatie te creëren. De akte waarin de minnelijke schikking is opgenomen kan zo nodig gelijktijdig met de aankoopakte bij de notaris worden verleden.

In het kader van de minnelijke schikking kan onderhandeld worden over de uitvoerings- en betalingstermijn en de te verschaffen waarborgen. Het integraal herstel wordt evenwel bepaald via dezelfde regels die ook gelden voor de rechterlijke en bestuurlijke herstelmaatregelen, wat niet wegneemt dat de inzichten van de overtreder en / of de eigenaar aangaande het compenseren van onherstelbare schade via complementaire maatregelen kunnen worden meegenomen in een onderhandelde oplossing, die voor alle partijen aanvaardbaar is.

Conform artikel 11.6.2. Onroerenderfgoeddecreet staat het sluiten van de minnelijke schikking onder toezicht van de leidend ambtenaar van de entiteit, belast met handhaving, wat misbruiken moet voorkomen.

5.4.2.3. Keuze tussen bestuursdwang en last onder dwangsom aangepast aan het profiel van de overtreder

Het valt niet te ontkennen dat de administratieve belasting voor de overheid, verbonden aan de uitvoering van een last onder dwangsom, vele malen minder is dan bij de uitvoering van bestuursdwang. In dat laatste geval dient de overheid immers zelf, in de plaats en op kosten van de overtreder, de benodigde werken uit te voeren.

Reëel schadeherstel in het beleidsveld Onroerend Erfgoed is echter specifiek, in die zin dat het doorgaans veel kunde en financiële middelen vergt. Wanneer overduidelijk is dat de overtreder hierover niet beschikt, of de vereiste hersteltermijn onmogelijk kan halen, heeft een last onder dwangsom geen zin en dient te worden geopteerd voor bestuursdwang.

De keuze voor bestuursdwang ligt bovendien voor de hand bij de uitvoering van bepaalde dringende voorlopige instandhoudingswerken, zoals stut- en schoringswerken. De schade is in die gevallen (nog) niet geconsolideerd en breidt zich steeds verder uit. Het herstel kan niet wachten totdat de geldelijke sanctie van de dwangsom de overtreder finaal doet zwichten.

Enkel wanneer er een reële verwachting is dat de dwangsom de overtreder zal motiveren de werken binnen een redelijke tijdspanne daadwerkelijk uit te voeren, zal worden geopteerd voor een last onder dwangsom. In alle andere gevallen wordt bestuursdwang ingezet.

5.4.2.4. De daad bij het woord

De maatregel van bestuursdwang zal de slagkracht van de overheid maar verhogen wanneer deze bereid en in staat is om de opgelegde maatregelen op korte termijn zelf uit te voeren. De overheid die beslist tot bestuursdwang, dient m.a.w. de daad bij het woord te voegen wanneer de overtreder blijft stilzitten.

De Erfgoedinspectie zal zich zo organiseren, dat het de tenuitvoerlegging van de opgelegde maatregel binnen een redelijke termijn na het verstrijken van de termijn voor vrijwillig herstel kan garanderen. Het sluiten van raamovereenkomsten voor de uitvoering van de meest gangbare types van voorlopige instandhoudingswerken, lijkt een basisvoorwaarde voor de operationalisering van bestuursdwang als nieuw instrument.

De overtreder bij bestuurlijke maatregel verplichten bepaalde werken uit te voeren, veronderstelt ook dat deze werken historisch verantwoord, technisch haalbaar en gedetailleerd omschreven zijn. In functie hiervan zal de Erfgoedinspectie regelmatig beroep moeten doen op externe specialisten, die snel inzetbaar moeten zijn en werken met vaste, marktconforme tarieven.

In 2015 worden overheidsopdrachten afgesloten voor volgende takenpakketten:

- historische studie en het uitwerken van bestekken en technische uitvoeringsplannen
- stabiliteitsstudie
- stut- en schoringswerken
- dakwerken, m.i.v. regenwaterafvoer
- ruimen van gebouwen en sites
- beveiliging van gebouwen en sites tegen kraak en vandalisme

Deze overeenkomsten zullen uiteraard ook andere handhavingsprocessen, zoals het opstellen van aanmaningen en gerechtelijke herstellvorderingen , het uitvoeren van door de rechter in kortgeding opgelegde voorlopige instandhoudingswerken en het bepalen van het voorwerp van minnelijke schikkingen, faciliteren.

5.4.2.5. Zekerheidsstellingen waar mogelijk

De kosten van bestuursdwang worden gewaarborgd door een wettelijk hypotheek, die, al naargelang, varieert in onderpand en gewaarborgd bedrag. De Erfgoedinspectie zal deze zekerheid systematisch door inschrijving tegenstelbaar maken aan derden, in functie van de vrijwaring van de belangen van het Vlaams Gewest en zonder de zekerheid als dusdanig als een oneigenlijk drukingsmiddel in te zetten.

5.4.3. Uitrol financiële handhaving

5.4.3.1. Schadevergoeding

5.4.3.1.1. Integraal herstel als principe in een gerechtelijke bodemprocedure

Het Onroerenderfgoeddecreet streeft naar integraal herstel. Onrechtmatig veroorzaakte schade aan beschermde onroerenderfgoedwaarden dient volledig te worden hersteld, zo mogelijk in reële termen, en anders via een aanvullende of volledige pecuniaire schadevergoeding.

Herstelvorderingen, ingeleid voor de rechter, zullen steeds integraal herstel beogen, m.i.v. een eventuele aanvullende schadevergoeding, wanneer de gevorderde reële herstelmaatregelen onvoldoende zijn om een volledig herstel te verzekeren.

Hetzelfde principe geldt voor minnelijke schikkingen.

5.4.3.1.2. Rentabiliteitsafweging bij de opstart van gerechtelijke procedures met schadevergoeding als enig voorwerp

Soms zijn reële herstelmaatregelen niet mogelijk of niet zinvol. In dat geval wordt het herstel van de schade nagestreefd via het vorderen van een volledige schadevergoeding voor de rechter.

Enkel reële herstelmaatregelen (m.u.v. complementaire maatregelen) kunnen via bestuurlijke handhaving worden opgelegd. Wanneer deze maatregelen niet volstaan om een volledig herstel te realiseren, moet in principe een bijkomende gerechtelijke procedure worden opgestart i.f.v. het bekomen van een aanvullende schadevergoeding.

In beide gevallen wordt de rechter enkel gevraagd de overtreder te veroordelen tot schadevergoeding. Schadevergoeding heeft een herstellend karakter bij equivalent, maar leidt niet tot een concrete verhoging van erfgoedwaarden. Het opstarten van een gerechtelijke procedure met schadevergoeding als enig voorwerp zal dan ook onderhevig zijn aan een kosten-baten-analyse, rekening houdend met de kosten van de procedure, de verwachte slaagkansen, het verwachte bedrag aan schadevergoeding en de solvabiliteit van de te dagvaarden overtreder.

Procedures die naar verwachting onrendabel zijn, worden niet opgestart.

5.4.3.2. Terugvordering van premies als alternatief handhavingsspoor

Het Onroerenderfgoeddecreet huldigt, daarin aangevuld door het Onroerenderfgoedbesluit, het principe dat de schadeveroorzaker betaalt. Vanuit die optiek zal in de toekomst een premie aan de overtreder worden geweigerd in de mate waarin deze premie zal worden aangewend voor het herstel van de schade, waartoe hij reeds door zijn deelname aan het misdrijf of de inbreuk verplicht is.

Hierdoor wordt vermeden dat de gemeenschap alsnog opdraait voor (de kosten van) het herstel, en dat de overtreder onrechtstreeks de (financiële) gevolgen van zijn misdrijf of inbreuk ontloopt. Bovendien wordt voorkomen dat dergelijke dossiers andere, vaak kleinere premie-aanvragen van eigenaars die wel hun reglementaire verplichtingen naleven, gaan verdringen. Tot slot kan dit principe bijdragen aan de betaalbaarheid van het premiestelsel op langere termijn.

Toch kan het niet de bedoeling zijn om in alle gevallen waarin schade is ontstaan als gevolg van een misdrijf of inbreuk, de uitbetaling van een premie te weigeren. Een nieuwe eigenaar, aan wie de schade niet toerekenbaar is, moet via het uitbetalen van een premie ondersteund kunnen worden bij het noodzakelijk herstel van deze schade.

Een dergelijk scenario is zelfs te prefereren boven een gedwongen uitvoering van een gerechtelijke en bestuurlijke herstelmaatregel door de overheid. De komst van de nieuwe eigenaar luidt immers doorgaans een hernieuwd gebruik in van het onroerend erfgoed en biedt dus een duurzame oplossing, daar waar de overheidsinterventie vaak slechts tot een voorlopige toestand van *mothballing* zal leiden.

Premies, in de mate waarin zij aan de nieuwe eigenaar worden toegekend voor het herstel van onrechtmatig veroorzaakte schade, moeten worden teruggevorderd van de overtreder die de schade heeft veroorzaakt. Dit is een basisprincipe, verbonden aan de eerlijkheid en betaalbaarheid van het premiestelsel enerzijds, en het adagium dat de schadeveroorzaker betaalt anderzijds.

Het opstarten van een gerechtelijke invordering wordt echter onderworpen aan dezelfde kosten-baten-analyse, zoals deze – om dezelfde redenen – ook geldt voor het gerechtelijk invorderen van schadevergoedingen. Procedures waarvan de verwachte netto-opbrengst lager ligt dan de procedure- en uitvoeringskosten, zullen in principe niet worden geïnitieerd.

5.5. Prioriteiten.

Volgens de beleidsvisie van het Onroerenderfgoeddecreet en dit programma, zal herstelhandhaving in beginsel bij elk ontstaan van schade aan erfgoedwaarden worden toegepast. De vorm die herstelhandhaving aanneemt, is daarbij afhankelijk van de omstandigheden.

Het uitgangspunt dat herstelhandhaving, in tegenstelling tot sanctionering, totaal is, is uiteraard een streefdoel, dat vooreerst wordt bijgestuurd door de rentabiliteitsafweging bij het initiëren van gerechtelijke invorderingen van schadevergoedingen en verhaalbare premies.

De Erfgoedinspectie dient bovendien te functioneren binnen een realiteit waarin de middelen beperkt zijn. De schaarsheid van de middelen noopt ertoe bepaalde schadegevallen conform onderstaande prioriteitenlijst bij voorrang te behandelen, zonder dat niet in de lijst voorkomende schadegevallen worden losgelaten of niet behandeld:

- Met teloorgang bedreigd onroerend erfgoed
- Schadelijke misdrijven of inbreuken in uitvoering
- Dreigende verjaring
- Handhavingsvraag bevoegde minister
- Verzoek van het parket tot het inleiden van een herstellvordering