



SARO

Strategische Adviesraad
Ruimtelijke ordening
Onroerend erfgoed

**Advies
van 27 januari 2010 over
het besluit onroerend erfgoedtoets en
het besluit dossier stedenbouwkundige vergunning**

INHOUD

I.	SITUERING	3
II.	ALGEMENE BEOORDELING	3
III.	BESLUIT ONROERENDERFGOEDTOETS	5
IV.	BESLUIT DOSSIERSAMENSTELLING SV	7

I. SITUERING

1. **Situering adviesvraag.** De SARO ontving op 23 december 2009 een adviesvraag van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand en van de Vlaamse Minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport over de volgende uitvoeringsbesluiten:
- Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering betreffende de onroerenderfgoedtoets (verder ontwerpbesluit OE-toets);
 - Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning (verder ontwerpbesluit dossiersamenstelling SV).

Het decreet tot bescherming van Monumenten en Stads- en Dorpsgezichten bepaalt dat een stedenbouwkundige vergunning voor het slopen van een als bouwkundig erfgoed geïnventariseerde constructie slechts kan worden afgeleverd na een algemene onroerenderfgoedtoets, voor zover de constructie niet is opgenomen in de databank van beschermd erfgoed.¹ Het decreet voorziet dat de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt betreffende deze onroerenderfgoedtoets. Het voorliggend ontwerpbesluit OE-toets geeft hieraan invulling.

Samenlopend met het ontwerpbesluit OE-toets wordt een beperkte wijziging voorgesteld aan de samenstelling van het dossier voor de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning. Het ontwerpbesluit dossiersamenstelling SV geeft hieraan invulling.

Vooraleer specifiek in te gaan op het ontwerpbesluit onroerenderfgoedtoets (deel III) en het ontwerpbesluit dossiersamenstelling SV (deel IV) formuleert de Raad allereerst een algemene beoordeling ten aanzien van de Inventaris Bouwkundig Erfgoed en de onroerenderfgoedtoets (deel II).

II. ALGEMENE BEOORDELING

2. **Algemene beoordeling.** Met het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid werd in het decreet tot bescherming van Monumenten en Stads- en Dorpsgezichten de vaststelling van een Inventaris Bouwkundig Erfgoed voorzien. De Raad heeft ernstige bedenkingen bij de wijze waarop hier recent invulling is aan gegeven:
- De Raad stelt vast dat op 3 oktober 2009 het besluit in werking trad tot vaststelling van de inventaris bouwkundig erfgoed. Dit besluit werd genomen door de administrateur-generaal van het Vlaams Instituut Onroerend Erfgoed. De Raad benadrukt dat het decreet voorziet dat de Vlaamse Regering de Inventaris Bouwkundig Erfgoed vaststelt.
 - De SARO wijst erop dat de inventaris is opgesteld zonder voorafgaande inspraak of overleg met de betrokken eigenaars, gebruikers of lokale verenigingen of adviesraden inzake erfgoed. Tevens is er geen voorafgaande vaststelling gebeurd van duidelijke en objectieve criteria die leiden tot de opname in de inventaris.
 - Nochtans heeft die inventaris belangrijke rechtsgevolgen voor de burgers. Onder meer geldt bijvoorbeeld dat een aanvraag tot slopen bij negatief advies kan leiden tot een weigering van

¹ Decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van Monumenten en Stads- en Dorpsgezichten, artikel 12 §2. Deze bepaling is recent ingevoegd in dit decreet met het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid.

- vergunning of een vergunning met bijzondere voorwaarden.
- De huidige inventaris is digitaal moeilijk te raadplegen.

Deze vragen bij de Inventaris Bouwkundig Erfgoed kwamen ook aan bod in de commissie ruimtelijke ordening van het Vlaams Parlement.²

De Raad ondersteunt de rol van de Inventaris Bouwkundig Erfgoed. De beleidsnota onroerend erfgoed 2009-2014 wijst er immers op dat: *“Niet minder dan 10,5 procent van de items die in 1975 waren opgenomen in de Inventaris Bouwkundig Erfgoed, zijn gesloopt of dermate drastisch verbouwd dat het item niet meer als bouwkundig erfgoed geïnterpreteerd kan worden. Vlaanderen verliest op een snel tempo veel van zijn bouwkundige erfgoedwaarden.”*³ In het kader van een volwaardige bescherming van het bouwkundig erfgoed vormt de inventaris een belangrijk instrument.

De Raad erkent tevens de nood aan verdere verduidelijking over de onroenderfgoedtoets. Bij de gemeenten, de burgers en de professionals heerst heel wat onduidelijkheid over de verdere invulling van deze toets.

Niettemin wijst de Raad op de belangrijke tekortkomingen aan de uitvoering van de Inventaris Bouwkundig Erfgoed (zie hierboven). De Raad vraagt dan ook om hiervoor – in overleg met de betrokken doelgroepen – zo snel mogelijk een oplossing te zoeken. Hierbij moet onder meer aandacht gaan naar het betrekken en informeren van de particuliere eigenaars, de verduidelijking van de objectieve criteria die geleid hebben tot opname in de inventaris, het informeren omtrent de rechtsgevolgen van de betreffende inventaris en het bewaken van de rechtszekerheid.

- 3. Aandacht voor impact voor de eigenaars en overheden.** De nota aan de Vlaamse Regering gaat nergens in op de financiële impact van deze maatregel voor de eigenaar. Het opleggen van randvoorwaarden of het weigeren van de sloopvergunning kan echter voor de eigenaar van de constructie belangrijk meerkosten impliceren.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt kort ingegaan op de weerslag van het voorstel voor het Agentschap RO-Vlaanderen.⁴ Hierin wordt gesteld dat de werkelijke impact pas na een ruime periode van proefdraaien kan worden bepaald, gezien de wijziging van dossierstromen niet op voorhand in te schatten is. Een evaluatie na een periode van een jaar is aan te raden. De Raad kan dit ondersteunen.

De Raad vraagt ook aandacht voor de extra werklast voor de lokale besturen door de voorziene wijzigingen. Het betreft een extra adviesvraag voor de lokale besturen, waaraan een termijn van 30 dagen is gekoppeld.

- 4. Nood aan sensibilisering.** De Raad beveelt aan dat het Agentschap RO-Vlaanderen een informatiecampagne opstart (studiedag, website) voor toelichting van de onroenderfgoedtoets aan de lokale overheden en het ruime publiek.

² Commissievergadering nr. C44-LEE7 (2009-2010) – 28 oktober 2009.

³ pagina 7, 3de alinea

⁴ Nieuwe naam voor het Agentschap RO-Vlaanderen is “Ruimte en Erfgoed”.

III. BESLUIT ONROERENDERFGOEDTOETS

5. **Situering.** Het ontwerpbesluit OE-toets bepaalt de nadere regels tot uitvoering van de onroerenderfgoedtoets. Het besluit is zeer beperkt en bestaat slechts uit twee artikelen. Een eerste artikel omschrijft de rol van de OE-toets. Een tweede artikel gaat verder in op het onderzoek ten behoeve van de advisering. De Raad gaat hierna verder in op de verschillende artikelen van het besluit.
6. **Omschrijving OE-toets.** Artikel 1 bepaalt dat de OE-toets *“een gemotiveerd advies omvat over de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het slopen van een constructie die opgenomen is in de inventaris van het bouwkundig erfgoed.”*

Reeds in de memorie van toelichting bij het decreet van 27 maart 2009 (pag.321) werd verduidelijkt dat de toets juridisch zal worden vormgegeven (o.a. qua termijnregeling, rechtskracht) als een advies en dit binnen de normale adviesprocedures in het kader van de stedenbouwkundige vergunningenprocedure. De naam onroerenderfgoedtoets klinkt in die zin misleidend aangezien het hier in essentie enkel een niet bindend advies betreft. Het advies heeft tevens slechts betrekking op een specifiek deel van het aspect ‘onroerend erfgoed’.

Met het besluit van 5 juni 2009 werd het Agentschap RO-Vlaanderen reeds eerder aangewezen als adviserende instantie.

7. **Onderzoek en omstandige omschrijving.** Artikel 2,§1, stelt dat de adviesverlener onderzoek uitvoert naar de actuele toestand van de constructie. De huidige toestand wordt ook vergeleken met de beschrijving in de inventaris.⁵ Ook de erfgoedwaarden van de constructie worden omstandig omschreven zoals de artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische, andere socio-culturele of beeldbepalende waarden (artikel 2,§2).

De OE-toets gaat dus uit van de actuele toestand en de actuele erfgoedwaarde van de constructie. Deze informatie zal aangeleverd worden door het extra beeldmateriaal dat aan het dossier zal toegevoegd worden. Dit moet – volgens de nota aan de Vlaams Regering – het mogelijk maken de erfgoedwaarden en het beeldbepalend karakter te beoordelen (zie ook deel IV van dit advies). Op basis van artikel 2, §2 kan afgeleid worden dat de adviesverlener ook eigen onderzoek kan uitvoeren. De aard van het onderzoek wordt echter niet verder verduidelijkt.

De essentie is – vermoedt de Raad – dat de adviesverlener op basis van diverse informatiebronnen (o.a. foto’s, gegevens in de Inventaris Bouwkundig Erfgoed, toestandsrapporteringen opgemaakt door bijvoorbeeld monumentenwachtverenigingen, terreinonderzoek) de actuele toestand en de actuele erfgoedwaarde van de constructie omschrijft.

De Raad vindt het in die zin nogal verwarrend dat artikel 2, §1, stelt dat er een vergelijking zal gebeuren tussen de actuele toestand en de toestand beschreven in de Inventaris Bouwkundig Erfgoed. De doelstelling/finaliteit van deze bepaling is voor de Raad niet duidelijk. Het is bijvoorbeeld onduidelijk in hoeverre (en welke) gevolgen gekoppeld zullen worden aan de vaststelling dat de actuele toestand van een constructie verschilt van de toestand beschreven in de Inventaris Bouwkundig Erfgoed. De Raad wijst er tevens op dat er geen enkele verplichting bestond tot behoud of onderhoud van constructies opgenomen in de Inventaris Bouwkundig Erfgoed. Vanaf 14 september 2009 zijn er wel gevolgen gekoppeld aan de opname van een

⁵ Artikel 2 §1: *“... onderzoek naar de actuele toestand van de constructie1° een weergave van de beschrijving van de constructie in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, 2° een vergelijking van het huidige voorkomen van de constructie met de beschrijving in de inventaris.*

constructie in de inventaris.

De Raad stelt ook vast dat in de nota aan de Vlaamse Regering wordt gesteld dat wanneer uit het onderzoek zou blijken dat de erfgoedwaarden van het onroerend goed van algemeen belang is, een beschermingstraject kan worden opgestart voor dit onroerend goed. In het ontwerpbesluit is hieromtrent niets vermeld.

- 8. Advies.** Op basis van voorgaand onderzoek zal de adviesverlener advies uitbrengen om één van de volgende beslissingen te nemen: het weigeren van de vergunning of het afleveren van de vergunning, al dan niet onder bepaalde voorwaarden (artikel 2,§3). De adviesverlener kan ook maatregelen voorstellen om de negatieve effecten op de betreffende constructie en de onmiddellijke omgeving te vermijden, te beperken, te herstellen of te remediëren (artikel 2 §4).

De Raad gaat er van uit dat het doel van de OE-toets het aanleveren is van informatie (advies) aan het vergunningverlenend bestuursorgaan, zodanig dat deze kan oordelen of het belang van het project waarvoor de sloopvergunning wordt aangevraagd, opweegt tegen het verlies van erfgoedwaarden (zie ook pag.2 nota aan de Vlaamse Regering). Het is dus aan de vergunningverlenende overheid om de afweging te maken, op basis van de ingediende adviezen. Het advies van het Agentschap RO-Vlaanderen is dus niet bindend en de vergunningverlenende overheid kan op gemotiveerde wijze beslissen het advies naast zich neer te leggen.

De bepalingen in artikel 2,§3 zijn in die zin onduidelijk. De Raad stelt voor om artikel 2 §3 en §4 samen te voegen en als volgt te wijzigen: *“§3. Op basis van het onderzoek en de omstandige omschrijving van de erfgoedwaarden brengt de adviesverlener een gemotiveerd advies uit. Dit advies is niet bindend. De adviesverlener kan maatregelen voorstellen om de negatieve effecten op de betreffende constructie en de onmiddellijke omgeving ervan te vermijden, te beperken, te herstellen of te remediëren.”*

Bovendien vraagt de Raad verduidelijking bij pag.2 van de nota van de Vlaamse Regering waar te lezen is: *“Het Agentschap ... verleent haar advies aan de stedenbouwkundige ambtenaar, die vervolgens, na afweging van de verschillende waarden, waaronder ook de functionele waarde, een gemotiveerd advies voorlegt aan de vergunningverlener.”* De Raad vraagt om dit verder te verduidelijken.

IV. BESLUIT DOSSIERSAMENSTELLING SV

9. **Situering.** Samen met het ontwerp OE-besluit wordt ook een beperkte wijziging doorgevoerd aan de samenstelling van het dossier voor de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.. Het ontwerpbesluit samenstelling dossier SV voorziet in de toevoeging van extra beeldmateriaal, alsook moet een extra exemplaar van het dossier worden toegevoegd. Dit om de adviesverlener toe te laten met voldoende kennis van zaken te oordelen. De Raad gaat hierna in op de verschillende artikelen.

10. **Extra beeldmateriaal, extra exemplaar.** Artikel 1 formuleert enkele bijkomende voorwaarden voor de foto's die moeten toegevoegd worden aan het dossier. Zo moeten de foto's de actuele staat van elke zijde van de geheel of gedeeltelijk te slopen constructie weergeven. Tevens moeten ze het grotere geheel waartoe het bouwkundig erfgoed behoort in beeld brengen (o. a. aansluitende gebouwen, omgevende gronden, straatbeeld). Artikel 2 en artikel 5 voegen dezelfde bepaling toe respectievelijk in het geval van een dossier 'technische werken' en een uitgebreide dossiersamenstelling. Artikel 6 ten slotte voorziet in het afleveren van een extra exemplaar van het dossier indien de aanvraag strekt tot het geheel of gedeeltelijk slopen van een constructie die opgenomen is in de Inventaris Bouwkundig Erfgoed.

Voor de Raad is het onduidelijk in hoeverre deze beperkte aanvulling bij het dossier voldoende zal zijn opdat de adviesverlener met voldoende kennis van zaken kan oordelen (actuele toestand, actuele erfgoedwaarde). De Raad verwijst hierbij naar zijn bemerkingen bij de OE-toets (cf. par. 5 van dit advies).

Bovendien stelt de Raad vast dat dit besluit leidt tot een uitbreiding van het aanvraagdossier (extra foto's, extra exemplaar) en dus haaks staat op de doelstellingen inzake administratieve vereenvoudiging.

11. **Slopen versus gedeeltelijk slopen.** De Raad stelt vast dat in het decreet Monumenten en Stads- en Dorpsgezichten sprake is van het slopen van een constructie. De Raad gaat er van uit dat hiermede de integrale afbraak wordt bedoeld. In het ontwerpbesluit (artikel 1, 2 en 5) is echter sprake van "*het geheel of gedeeltelijk slopen van een constructie*". Wordt op deze wijze geen ongeoorloofde uitbreiding gegeven aan de decretale bepaling dat de erfgoedtoets enkel zou toepasselijk zijn op het slopen van een volledige constructie? De Raad vraagt om dit verder te verduidelijken.

12. **Bijkomende bepalingen.** Het besluit wordt gebruikt om volgende twee wijzigingen door te voeren, die echter niet voortvloeien uit de onroerenderfgoedtoets:

- Van de wijziging van besluit wordt gebruik gemaakt om in artikel 16 de mogelijkheid in te schrijven dat het visum van de orde van Architecten niet op papier maar via elektronische weg kan verleend worden (artikel 3).
- Artikel 4 voert een technische correctie door. De foutieve verwijzing naar artikel 16,10 wordt vervangen door artikel 16,13.