

Afsprakenkader kwaliteitsvereisten bij restauratieprojecten met betrekking tot onroerend erfgoed



Dit afsprakenkader werd goedgekeurd op het Vlaams Samenwerkingsforum
Overheidsopdrachten van 28 oktober 2015.

1 Uitgangspunt

Uit ervaringen met restauratieprojecten van onroerend erfgoed blijkt dat er een aantal problemen kunnen worden gedetecteerd met betrekking tot de kwaliteit van de uitvoering. Dit document heeft als doel de beschreven problematiek te toetsen aan de nieuwe regelgeving (decreet en uitvoeringbesluit) inzake onroerend erfgoed, en bijgevolg uit te zoeken wat de mogelijkheden zijn om de gevonden oplossingen of suggesties tot verbetering in de toekomst te kunnen realiseren in de praktijk.

Het wettelijk kader wordt momenteel gevormd door enerzijds het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en het bijhorende uitvoeringsbesluit van 12 juli 2013. Beiden zijn (grotendeels) in werking getreden op 1 januari 2015.

2 Problematiek

De volgende problemen werden vanuit de praktijk gedetecteerd:

Ten eerste worden er te weinig passende selectiecriteria gebruikt bij het aanstellen van een restauratie-aannemer. De basisregels van de erkenning en de wettelijk op te leggen selectiecriteria uit de restauratiepremieregelgeving worden wel in het bestek opgenomen, doch deze blijken vaak onvoldoende bij gespecialiseerde restauratiewerkzaamheden.

Vervolgens wordt ook de tegenhanger van de eerste problematiek aanzien als een pijnpunt: namelijk het opleggen van te strenge diplomavereisten. Er wordt uiteraard gehamerd op het toepassen van enkele strenge selectiecriteria (zie punt 1), maar soms wordt hierin sterk overdreven door de aanbestedende overheden (al dan niet op advies van het agentschap Onroerend Erfgoed). De diplomavereisten voor de inschrijvende aannemers worden vaak zo hoog gelegd, dat een groot deel van de “kleinere” restaurateurs uit de mededinging worden gezet. Het zijn dan ook vaak de grote restauratiefirma's die gaan lopen met de (vaak meer gespecialiseerde) opdrachten. Dit zorgt voor frustratie binnen de restauratiewereld.

Tenslotte is er een probleem bij het transporteren van monumenten naar het buitenland, wanneer de aanbestedingsprocedure een buitenlandse aannemer als winnaar aanduidt. Hierbij is het moeilijk om zowel tijdens het transport, als tijdens de uitvoering van de restauratiewerkzaamheden, een gedegen mate van controle uit te oefenen. Met als gevolg dat de monumenten onherstelbaar beschadigd zouden kunnen worden.

3 Voorstellen

3.1 Te weinig passende selectiecriteria

De oplossing voor de eerste problematiek is eigenlijk eenvoudig terug te brengen naar de letterlijke toepassing van artikel 58 van het KB Plaatsing van 15 juli 2011, dat stelt dat de kwalitatieve selectiecriteria in verhouding moeten staan tot de specifieke kenmerken van de opdracht. Op deze

manier vermijden we de toepassing van de “copy-paste”-techniek van bestekken voor alle soorten restauratie-opdrachten.

De meest aangewezen oplossing is dan ook het sensibiliseren van de premieverkrijgers door het vermelden van artikel 58 van het KB Plaatsing. Er moet absoluut een evenwicht zijn tussen de opgelegde selectiecriteria en het voorwerp van de opdracht. Het absoluut afdwingen hiervan is moeilijk, maar artikel 11.2.29, 2e lid van het uitvoeringsbesluit geeft het agentschap de algemene bevoegdheid om opdrachten na te kijken op hun garantie voor een vakkundige uitvoering en eventueel een aanvraag af te wijzen en aan te geven wat er gewijzigd dient te worden:

Art. 11.2.29 uitvoeringsbesluit: als het dossier onvolledig wordt bevonden of als de waarborgen voor een vakkundige uitvoering onvoldoende worden geacht, wordt in de beslissing vermeld waarom de aanvraag wordt geweigerd en in welke zin het dossier moet worden aangepast of aangevuld om voor goedkeuring in aanmerking te komen. Een aangepaste aanvraag moet aan die opmerkingen tegemoetkomen en kan conform artikel 11.2.27 worden ingediend.

Het kwaliteitslabel, voorzien in de artikelen 3.7.1 tem. 3.7.13 van het uitvoeringsbesluit kent momenteel nog geen gevolgen, maar zou eventueel in de toekomst wel een grote rol kunnen spelen in het oplossen van deze problematiek, door het voorzien van een lijst van ondernemers die voldoen aan de kwalitatieve selectiecriteria, met als bewijs het kwaliteitslabel. Dit is zeker in de gaten te houden i.f.v. de uitwerking hiervan in de toekomst.

3.2 Te strenge diplomavereisten

Wat betreft de tweede problematiek is de oplossing eigenlijk idem aan de oplossing geformuleerd bij punt 1. Ook hier moet de nadruk liggen op de sensibilisering van de premienemers, i.f.v. de correcte toepassing van artikel 58 KB Plaatsing, het uiteindelijke doel is het absoluut vermijden van “copy-paste” scenario’s waarbij voor elke opdracht, ongeacht de inhoud van de werken, hetzelfde bestek wordt gebruikt.

3.3 Schade tijdens transport

Wat betreft de problematiek van het transport werden grosso modo drie pistes onderzocht:

De eerste betreft het opleggen van de minimumeisen inzake financiële en economische draagkracht en technische en beroepsbekwaamheid aan de onderaannemers in verhouding tot het uit te voeren gedeelte van de opdracht. Als de criteria worden verstrengd voor de hoofdaannemers kunnen deze ook analoog worden toegepast op de onderaannemers. Dit is voorzien in artikel 12, §2 van het KB Uitvoering van 14 januari 2013. Hiervoor is geen enkel beletsel te vinden in de overheidsopdrachtenwetgeving. Op deze manier treedt de bouwheer reeds pro-actief op om de garantie te bekomen dat er geen schade wordt toegebracht aan de onderdelen van het monument bij transport en uitvoering van de werken.

In voorkomend geval kan geëist worden dat de onderaannemer over de passende erkenning beschikt in verhouding tot het gedeelte dat hij gaat uitvoeren.

Deze oplossing werd ondertussen expliciet opgenomen in artikel 11.5.3 van het uitvoeringsbesluit.

Ten tweede kan er worden gebruik gemaakt van het opleggen van gevoelig hogere boetes in het bestek voor schade aan het monument. Op deze manier zullen aannemers zeer terughoudend zijn om een langdurig transport te voorzien. Het opleggen van boetes voor bepaalde inbreuken is voorzien in de overheidsopdrachtenwetgeving. Het grote nadeel hiervan is uiteraard dat deze manier van werken slechts reactief is, aangezien de schade die alsnog wordt geleden aan het monument uiteraard niet remedieerbaar is in natura. Een financiële compensatie, hoe hoog dan ook, verhelpt het probleem niet indien de aannemer toch niet terugschrikt van de voorziene boetes. In combinatie met de andere voorgestelde pistes voorzien we zo al wel een systeem van preventie en controle.

De meest efficiënte oplossing zou te vinden zijn in het feit dat onderdelen van een monument in principe niet mogen worden vervreemd van het monument zelf, behoudens een machtiging van het agentschap Onroerend Erfgoed. Op deze manier zou een soort "grens" kunnen worden getrokken in de bestekken voor de verplaatsing, ic. "vervreemding" van delen van het monument. Dit naar analogie met het Topstukkendecreet, dat bepaalt dat de stukken enkel buiten de Vlaamse Gemeenschap worden gebracht, mits toestemming van de minister. Het grote obstakel hier is dat het opleggen van bv. een "bereikbaarheidsgrens" voor de bouwheer objectief zal moeten worden gemotiveerd. De vraag is dan waar we de grens trekken en welke "perimeter" we dan kunnen instellen voor de eventuele verplaatsing. Dit is in de praktijk niet op een objectieve manier te verdedigen.

In het nieuwe onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en het ontwerp van uitvoeringsbesluit kan een basis worden gevonden om deze oplossing in de praktijk te kunnen opleggen:

Art. 6.4.5. Decreet: De cultuuroederen die opgenomen zijn in een besluit tot bescherming van een monument, mogen niet buiten het monument worden verplaatst zonder toelating van het agentschap. De Vlaamse Regering kan de nadere regels daarvoor bepalen.

Art. 6.2.9, 3°, 4° en 7° uitvoeringsbesluit: De volgende handelingen aan of in het interieur van beschermde monumenten en voor de cultuuroederen die er integrerend deel van uitmaken, kunnen niet worden aangevat zonder de toelating van het agentschap of, zoals vermeld in artikel 6.4.4. §1, 1e lid, van het onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, van de erkende erfgoedgemeente:

3° het verwijderen, wijzigen of vervangen van historisch materiaal en het toepassen van behandelingen met als doel de historische materialen te reinigen, te herstellen, te verduurzamen of te beschermen tegen verweer en aantasting;

4° het verwijderen, wijzigen of vervangen van plafonds, gewelven, vloeren, trappen, binnenschrijnwerken, inclusief de al fan niet figuratieve beglazing, lambriserings, beslag, hang- en sluitwerk, en van de waardevolle interieurdecoratie;

7° het uitvoeren van werken aan en het verplaatsen of verwijderen van de cultuuroederen die opgenomen zijn in een besluit tot bescherming van een monument.

Deze artikelen vormen een basis om de volgende richtlijn te volgen in de toekomst: zonder toelating van het agentschap dient te restauratie in situ te gebeuren, met toelating kan een verplaatsing van onderdelen van het monument plaatsvinden, mits strikte voorwaarden worden nageleefd. Dit biedt het agentschap de mogelijkheid om aan de uitzondering van een verplaatsing voorwaarden te kleven.

Deze voorwaarden kunnen dan worden gemotiveerd vanuit het feit dat de leidend ambtenaar van de opdracht en/of de erfgoedconsulent in staat moet zijn de taak van leiding en toezicht op de werken te kunnen uitoefenen op een frequente wijze. Dit zou op een algemene wijze moeten kunnen worden geformuleerd door artikel 6.4.5. van het onroerenderfgoeddecreet te concretiseren. Hierin kan dan een algemene, objectieve motivering worden opgenomen op basis van de economische en technische aspecten van de opdracht, verbonden aan concrete voorwaarden voor de verplaatsing van onderdelen. Deze algemene voorwaarden kunnen verder worden geconcretiseerd per opdracht door het agentschap, in haar toelating, die moet worden gegeven o.b.v. artikel 6.2.9. van het uitvoeringsbesluit.

4 Besluit

De problematiek van de te strenge of te lichte selectiecriteria is niet concreet op te lossen. Hier dient dan ook te worden gefocust op sensibilisering. De conclusies in dit document worden uiteraard ook meegegeven aan de erfgoedconsulenten van het agentschap Onroerend Erfgoed, zodat deze in de praktijk kunnen worden omgezet.

Wat betreft het transport van onroerend erfgoed blijkt toch wel dat hiervoor gedegen maatregelen kunnen worden genomen om schade te vermijden. In de mate van het mogelijke werd hiervoor ook rekening gehouden bij de opmaak en aanpassing van de vernieuwde regelgeving inzake onroerend erfgoed.

Wat de meest aangewezen oplossing is bij elk restauratieproject inzake onroerend erfgoed zal nog steeds in casu moeten worden beoordeeld. In samenwerking met de bevoegde erfgoedconsulent zullen steeds de meest aangewezen elementen moeten worden opgenomen in de opdrachtdocumenten.