

VLAAMSE COMMISSIE ONROEREND ERFGOED

ADVIES VCOE 2024|023 VAN 15 FEBRUARI 2024

OVER DE VASTSTELLING VAN DE INVENTARIS VAN HET BOUWKUNDIG ERFGOED VAN DE PROVINCIE WEST-VLAANDEREN, NAAR AANLEIDING VAN DE ADVIESVRAAG VAN MINISTER MATTHIAS DIEPENDAELE VAN 15 DECEMBER 2023

De Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed, rechtsgeldig samengesteld, brengt op 15 februari 2024 volgend advies uit:

I. SITUERING

1. Het Onroerenderfgoeddecreet bepaalt in de artikelen 4.1.1. en 4.1.2. dat de Vlaamse Regering de inventaris bouwkundig erfgoed geheel of gedeeltelijk kan vaststellen. Daarbij dient de vast te stellen inventaris onderworpen te worden aan een openbaar onderzoek van 60 dagen. Gedurende die periode kan iedere burger bezwaren of opmerkingen formuleren over feitelijkheden. Deze bevoegdheid van de Vlaamse Regering heeft geen betrekking meer op het grondgebied van erkende onroerenderfgoedgemeenten, die inventarisitems autonoom kunnen vaststellen of schrappen uit de vastgestelde lijst.
2. De lopende vaststelling van de inventaris bouwkundig erfgoed wordt per provincie gefaseerd uitgevoerd en afgerond door het agentschap Onroerend Erfgoed.¹ Zo werd de inventaris de afgelopen jaren reeds vastgesteld voor de provincies Limburg (2018), Antwerpen (2019), Vlaams-Brabant (2021) en Oost-Vlaanderen (2023).² Met West-Vlaanderen is de vijfde en laatste provincie aan de beurt.

De procedure voorziet dat de Vlaamse Regering advies inwint bij de VCOE over deze inventaris en de opmerkingen en bezwaren uit het openbaar onderzoek. Daarna beslist de Vlaamse Regering over de definitieve vaststelling en gaan er voor de nieuw vastgestelde inventarisitems algemene en specifieke rechtsgevolgen van kracht (artikel 4.1.9. t.e.m. 4.1.11. van het Onroerenderfgoeddecreet).

3. Op 15 december 2023 ontving de VCOE een adviesvraag van Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed, over de vaststelling van de inventaris van het bouwkundig erfgoed van de provincie West-Vlaanderen. De adviesvraag gaat uit van een adviestermin van dertig dagen. Conform artikel 4.1.3. van het Onroerenderfgoeddecreet bekam de VCOE bij de minister een eenmalige verlenging van deze adviestermin met 30 dagen.

De commissie ontving bij de adviesvraag het vaststellingsdossier met daarin: a) een lijst met de vast te stellen objecten, b) een lijst met de uit de vastgestelde inventaris te schrappen objecten, c) een lijst met nieuw vast te stellen objecten ten opzichte van de vaststelling uit 2014, c) een toelichtingsnota bij de adviesvraag, d) 297 bezwaarschriften, e) een document

¹ Cf. Visienota Lokaal Onroerenderfgoedbeleid (<https://www.onroerenderfgoed.be/sites/default/files/2021-10/6037c6439b0220000c000279.pdf>), pag. 26.

² VCOE 2017 053 – Advies vaststelling inventaris bouwkundig erfgoed Limburg; VCOE 2019 003 – Advies vaststelling inventaris bouwkundig erfgoed Antwerpen; VCOE 2020 037 – Advies vaststelling inventaris bouwkundig erfgoed Vlaams-Brabant; VCOE 2023 005 – Advies vaststelling inventaris bouwkundig erfgoed Oost-Vlaanderen.

met de inhoudelijke behandeling van de ingediende bezwaren, en f) de folder over de vaststellingsprocedure. Alle vast te stellen gegevens zijn raadpleegbaar via een digitaal gegeorefereerde kaart op de website van het openbaar onderzoek.³ De vaststellingsprocedure werd ook mondeling toegelicht door het agentschap op de commissievergadering van 18 januari 2024.

II. INVENTARIS BOUWKUNDIG ERFGOED WEST-VLAANDEREN

4. Met betrekking tot zowel de huidige als reeds afgeronde procedures blijft de commissie betreuren dat de inventaris bouwkundig erfgoed vastgesteld wordt op basis van een minimale invulling van de inventarismethodologie, zoals voorzien in het ministerieel besluit van 17 juli 2015. Dit zowel op vlak van de summiere beschrijving van vast te stellen objecten, als de onduidelijke toepassing van het afwegingskader.

Het eigenlijke vaststellingsdossier beperkt zich namelijk tot gegevens die ‘minstens’ opgenomen moeten zijn in de vastgestelde inventaris. Voor elk item is dat een korte beschrijving op basis van enkele erfgoedkenmerken en een vermelding van de erfgoedwaarde(n) zonder nadere motivering. Enkel deze minimale gegevens maken deel uit van de vaststelling en zijn dus juridisch gezien onderwerp van de rechtsgevolgen. Daarnaast valt uit de vaststellingsfiches zelf – die louter doorverwijzen naar de wetenschappelijke inventaris – niet af te leiden in welke mate en op welke wijze een actuele afweging plaatsvond van aanwezige erfgoedwaarden en selectiecriteria. Dergelijke methodologische duiding had nochtans bijgedragen tot de publieke transparantie van het vaststellingsproces.

Naar aanleiding van de VCOE-adviezen werd de aanpak verduidelijkt in toelichtingsnota's en mondelinge toelichting door het agentschap. De commissie erkent dat niet alle gegevens die de inventarismethodologie voorschrijft, daadwerkelijk overgenomen moeten worden in de vastgestelde inventaris. Meer informatie over objecten kan effectief teruggevonden worden in de wetenschappelijke inventaris, waar de erfgoedkenmerken gekaderd zijn in hun ruimere context en eventuele ensemblewaarde. Dat impliceert wel dat de controle en actualisatie van deze wetenschappelijke inventaris cruciaal is voor een adequate invulling van de zorg- en motiveringsplicht. Deze bevoegdheid werd overgedragen aan de lokale besturen en staat los van de vaststellingsprocedure. De vraag stelt zich dus of de nodige controle en actualisatie van inventarisgegevens in de toekomst gegarandeerd blijven.

De commissie wijst in dat verband op de fundamentele rol die de inventaris heeft voor het erfgoedbeleid zoals beschreven in de Unesco aanbeveling over nationale bescherming van cultureel en natuurlijk erfgoed (1972) en in het Verdrag van de Raad van Europa over het behoud van het bouwkundig erfgoed (Granada, 1985, artikel 2).

5. De commissie merkt op dat het vaststellingsdossier voor West-Vlaanderen het laatste en tevens meest omvangrijke is van de vijf provinciale dossiers. Maar liefst 25.292 objecten lagen tijdens het openbaar onderzoek voor ter opname in het nieuwe vaststellingsbesluit.

Op verzoek van de VCOE, is de adviesvraag voor het eerst vergezeld van een overzicht van alle objecten die ‘nieuw’ worden vastgesteld ten opzichte van de vaststelling van 2014.⁴ De commissie vindt dit een goede zaak. Het is bovendien positief dat deze lijst telkens de reden van aanvulling op de oudere vaststelling duidt. Op die manier valt het resultaat van de

³ <https://openbareonderzoeken.onroenderfgoed.be/openbareonderzoeken/376>

⁴ Cf. VCOE 2023 005, par. 6.

vaststelling en de mate waarin een ‘vernieuwing’ plaatsvond beter in te schatten. Er moet wel opgemerkt worden dat de lijst met nieuwe objecten geen deel uitmaakte van het dossier van het openbaar onderzoek en dat de nieuwe objecten niet afzonderlijk identificeerbaar zijn op de algemene lijst van vast te stellen items. De commissie vindt het aangewezen deze lijst alsnog toe te voegen als bijlage bij het uiteindelijke vaststellingsbesluit. Verder begrijpt de commissie dat het niet haalbaar bleek om alle correcties en administratieve actualisaties die sinds 2014 verwerkt zijn, op te nemen in een afzonderlijke bestandstabel.⁵

6. De ‘nieuw’ vast te stellen objecten betreffen in totaal 245 panden en constructies; minder dan 1% van het totale aantal vast te stellen objecten. Het valt de commissie dus op dat voor West-Vlaanderen bijzonder weinig ‘nieuwe’ inventarisitems voorliggen, gelet op het totale aantal objecten en in vergelijking met een relatief groter aandeel nieuw toegevoegde inventarisitems in eerdere procedures. Bovendien heeft bijna de helft van deze items (120) betrekking op administratieve rechtzettingen voor panden en constructies die al in de inventaris bouwkundig erfgoed voorkwamen. De overige 125 nieuwe objecten zijn ad-hoc toevoegingen of vloeien voort uit beperkte thematische inventarisatieprojecten, zoals oorlogserfgoed, sociale woningbouw, en wederopbouwhoeves. De focus ligt aldus op het opnieuw (geactualiseerd) vaststellen van reeds bestaande inventarisitems volgens de nieuwe procedure met openbaar onderzoek.

Dat niet bij alle provincies in dezelfde mate ingezet werd op aanvulling met nieuwe objecten, impliceert mogelijk significante verschillen tussen provincies onderling voor wat betreft de volledigheid van het vastgestelde bestand aan bouwkundig erfgoed.

7. De commissie stelt vast dat 2.789 objecten voorgesteld werden voor schrapping uit het oude vaststellingsbesluit omdat ze geen erfgoedwaarde meer zouden hebben, geen bouwkundig erfgoed zijn, of een administratieve dubbel vormen.

De commissie apprecieert dat het dossier ook op dit vlak tegemoet komt aan haar verzoek tot bijkomende duiding.⁶ Zo geeft de schrappingslijst telkens aan of een gebrek aan erfgoedwaarde te wijten is aan sloop dan wel verbouwing. Het is jammer dat er geen verdere gegevens voorhanden zijn over het beheer van met name fysiek nog bewaarde panden (m.u.v. ingediende bezwaren). De commissie benadrukt dat verbouwingswerken of een gebrekkig onderhoud namelijk niet per definitie een onherroepelijke impact hebben op de erfgoedwaarde. Uit het openbaar onderzoek (en meer dan bij de andere provincies) bleek soms dat panden op de schrappingslijst toch nog waardevol zijn.⁷ Volgens het agentschap is het dan niet langer mogelijk ze alsnog vast te stellen in de lopende procedure. Dit is een aandachtspunt voor toekomstige vaststellingen.

Los van voorliggende vaststellingsronde, blijft de commissie ervoor pleiten om aantastingen van vastgestelde inventarispanen systematischer te registreren, te duiden, en op gemeentelijk niveau op te volgen. De gevoerde openbare onderzoeken legden een bredere problematiek bloot van verwaarlozing en een vaak weinig oordeelkundige omgang met dit erfgoed. De kennis hieromtrent kan dan ook bijdragen tot het verbeteren van de toekomstige doelmatigheid van het vaststellingsinstrument. Met name voor de lokale besturen zou dit extra houvast bieden om een eigen sensibiliserend beleid te gaan voeren. Het legt ook belangrijke

⁵ Behandeling advies VCOE 2023 005 – vaststelling inventaris bouwkundig erfgoed Oost-Vlaanderen (<https://besluiten.onroerenderfgoed.be/besluiten/15002/bestanden/31815>), pag. 210.

⁶ Cf. VCOE 2023 005, par. 6.

⁷ Toelichtingsnota, pag. 7.

aandachtspunten bloot voor gemeenten die voortaan zelf instaan voor het opvolgen, toevoegen of schrappen van (vastgestelde) inventarisitems.

8. De toelichtingsnota benadrukt de sterke samenwerking met de lokale besturen in dit vaststellingsdossier, zowel bij de voorbereiding als het openbaar onderzoek. Zo goed als alle West-Vlaamse gemeenten namen vooraf deel aan infosessies. Van de 65 betrokken gemeenten, bezorgden er 55 hun input voor de start van het openbaar onderzoek.

De commissie vindt die hoge gemeentelijke betrokkenheid positief, gezien dit bijdraagt tot een zo actueel en consistent mogelijke vaststelling. Informatie over de recente staat van een goed zit veelal op lokaal niveau.

In dat verband valt het de commissie op dat de lijsten van vast te stellen en te schrappen items eveneens betrekking hebben op erkende onroerenderfgoedgemeenten, met name de gemeenten Koksijde, Zonnebeke, Beernem, Roeselare, en Brugge. Deze gemeenten zijn per 1 januari 2023 zelf verantwoordelijk voor de gehele of gedeeltelijke vaststelling van de inventaris bouwkundig erfgoed op hun eigen grondgebied. De commissie vraagt de vaststellingsprocedure voor deze erkende onroerenderfgoedgemeenten te verduidelijken in het vaststellingsbesluit.

9. De commissie wenst tot slot een kanttekening te maken in verband met de autonome rol die van lokale besturen verwacht wordt inzake toekomstige inventarisatie. De dossiersamenstelling en de grondige behandeling van de ingediende bezwaren, getuigen van de grote expertise die nu op Vlaams niveau zit en in het bijzonder bij het agentschap Onroerend Erfgoed. Zoals hierboven aangegeven, hebben de afgelopen vaststellingsrondes bovendien heel wat informatie gegenereerd over de waardering en de staat van het geïnventariseerd erfgoed.

Het lijkt de commissie cruciaal dat deze bestaande expertise en kennis niet verloren gaat. In eerste instantie pleit de commissie voor een evaluatie van het afgeronde Vlaamse vaststellingsproces. Het is belangrijk om de resultaten en de te trekken lessen nu al actief met betrokken lokale besturen te delen. Aandachtspunt daarbij is het in de toekomst actueel houden van de gegevens die via de huidige besluiten zijn vastgelegd.

III. OPENBAAR ONDERZOEK

10. Het openbaar onderzoek over de vast te stellen inventaris vond plaats van 1 april 2023 tot en met 30 mei 2023. Tijdens dit openbaar onderzoek werden in totaal 297 bezwaarschriften ingediend die betrekking hebben op 560 bouwkundige objecten.

Alle bezwaren zijn integraal voorgelegd in het kader van dit advies. De commissie stelt het zeer op prijs dat ook de behandeling van de bezwaren door het agentschap opnieuw deel uitmaakt van de adviesvraag. Dit laat de commissie toe in te schatten wat de invloed is van het openbaar onderzoek op het uiteindelijke vaststellingsbesluit.

11. De commissie merkt op dat de vaststellingsprocedure voor West-Vlaanderen het grootste aantal bezwaarschriften opleverde. Dit is vrij logisch gelet op de omvang van het dossier. Relatief gezien hebben de bezwaren en opmerkingen slechts betrekking op 2% van de betrokken objecten en is de impact van het openbaar onderzoek dus eerder beperkt te noemen.

Uit de toelichtingsnota blijkt dat ook voor deze provincie de meeste bezwaarschriften uitgaan

van de zakelijkrechthouders. Daarnaast dienden 12 lokale besturen bezwaren in. Voor een aantal gemeenten die vooraf geen input bezorgden, bood het openbaar onderzoek de mogelijkheid om voor hun grondgebied alsnog opmerkingen door te geven.

12. De commissie drukt in de eerste plaats haar waardering uit voor de grondige wijze waarop het agentschap de omvangrijke bezwaren en opmerkingen behandelde. De neerslag hiervan is terug te vinden in het bij de adviesvraag gevoegde document *'behandeling van de bezwaren en adviezen'*. Uit dit document blijkt een doorgedreven en consequente toetsing op basis van zowel het referentiemateriaal als de huidige toestand van het object, en waarbij de omgang met het bezwaarschrift en de impact ervan op de vaststelling telkens helder worden gemotiveerd. Ook zijn de erfgoedwaarden en selectiecriteria eenduidig toegepast. Wat betreft de bezwaren tegen opname/schrapping van een object, erkent de commissie dat de bewijslast bij de indiener ligt en niet elk bezwaarschrift op hetzelfde detailniveau behandeld kan worden.⁸

De geanonimiseerde bundeling van alle behandelde bezwaren volgens dossiernummer is transparant en correct naar de indiener toe, ook wanneer een bezwaar niet of slechts deels weerhouden wordt. De commissie vindt het bovendien positief dat het document tegemoet komt aan de suggestie om het type bezwaarindiener te duiden.⁹

13. Daarmee samenhangend is het positief dat ook die bezwaarschriften die verder gaan dan louter feitelijkheden en/of ingediend zijn buiten termijn, mee behandeld worden. Zo vermeldt het bijgevoegde document de vragen tot toevoeging van nieuwe goederen aan de inventaris. Dergelijke vragen – al dan niet met verwijzing naar plaatselijke lijsten van waardevol geachte panden – onderschrijven het lokale belang van inventarisatie. Hoewel de lopende procedure niet toestaat om deze objecten alsnog toe te voegen op de vastgestelde of wetenschappelijke inventaris, laat het agentschap niet na om indieners door te verwijzen naar de bevoegde diensten bij het lokale bestuur. Op die manier kan mogelijk verder gevolg worden gegeven aan hun vraag.

De commissie ondersteunt daarnaast de aandacht voor waardevolle (wetenschappelijke) informatie die bezwaarschriften kunnen bevatten. Waar relevant worden beschrijvingen aangevuld met in het openbaar onderzoek aangeleverde gegevens over bouwhistoriek, gewijzigde of verdwenen erfgoedelementen, en aanpassingen aan het goed. Dit gebeurt zowel voor 'aanduidingsobjecten' als voor de 'erfgoedobjecten' in de wetenschappelijke inventaris, hoewel die laatste geen deel uitmaakt van de procedure. Een belangrijk knelpunt in de wetenschappelijke inventaris blijft het gebrek aan recent beeldmateriaal. De commissie merkt op dat het agentschap momenteel prioritair werkt maakt van het digitaliseren en publiek aanbieden van alle beelden uit haar inventaris- en beschermingsarchief.¹⁰

14. Wat de inhoud van de bezwaarschriften betreft, is een terugkerende verzuchting het gebrek aan (actieve) kennisgeving. Meerdere eigenaars vinden het problematisch dat de procedure niet voorziet dat ze persoonlijk op de hoogte worden gebracht over de vaststelling. De commissie herhaalt dat dit een terechte bekommernis is. Aangezien lokale besturen vrij zijn om eigenaars te informeren, verschilt de kennisgeving van gemeente tot gemeente, met als gevolg een zeer ongelijke lokale deelname aan het openbaar onderzoek. Gelet op het doel van het openbaar onderzoek, verhoogt dit volgens de commissie de kans dat nodige correcties

⁸ Behandeling advies VCOE 2023 005, pag. 216.

⁹ Cf. VCOE 2023 005, par. 10.

¹⁰ Behandeling advies VCOE 2023 005, pag. 217.

onopgemerkt blijven. In het geval van West-Vlaanderen valt op dat er in gemeenten die de zakelijkrechthouders actief in kennis stelden, ook opvallend meer bezwaren werden ingediend dan in andere.

15. Tot slot wijzen de bezwaarschriften opnieuw uit dat veel eigenaars vragen hebben over de rechtsgevolgen van een vaststelling. Ze zijn bezorgd over de mate waarin de inventarisvaststelling ruimte laat voor aanpassingen aan hun goed en menen dat er tegenover de beperkingen (te) weinig ondersteunende maatregelen staan. Een specifieke bekommernis betreft de haalbaarheid van energiebesparende ingrepen en de verenigbaarheid van het behoud van erfgoedwaarde met hedendaags wooncomfort. Dit zijn geen ‘feitelijkheden’ die impact hebben op de vaststelling als dusdanig, maar volgens de commissie wel belangrijke aandachtspunten voor het lokaal te voeren beleid rond geïnventariseerd erfgoed. Hetzelfde geldt voor opmerkingen van eigenaars over bouwfysische gebreken en de (economische) haalbaarheid van herstel, die steeds om een gemotiveerde doch realistische afweging vragen.

De commissie pleit om – los van de formele vaststellingsprocedure – verder in te zetten op het verduidelijken van de rechtsgevolgen bij eigenaars en gemeenten. Het agentschap geeft aan hier werk van te maken.¹¹

IV. CONCLUSIE

De commissie formuleert in haar advies volgende bemerkingen bij:

DE INVENTARIS BOUWKUNDIG ERFGOED WEST-VLAANDEREN:

- a) De commissie betreurt dat de gefaseerde vaststelling van de inventaris bouwkundig erfgoed gebeurde op basis van een minimale invulling van de inventarismethodologie, zoals voorzien in het ministerieel besluit van 17 juli 2015. In dat verband wijst de commissie op het belang van controle en actualisatie van de wetenschappelijke inventaris, die echter geen bevoegdheid meer is van Vlaanderen en formeel geen deel uitmaakt van het openbaar onderzoek. De vraag stelt zich of de nodige controle en actualisatie van inventarisgegevens in de toekomst gegarandeerd blijven. *Zie par. 4 van dit advies.*
- b) De commissie vindt het een goede zaak dat de adviesvraag vergezeld is van een overzicht van alle objecten die ‘nieuw’ worden vastgesteld ten opzichte van de vaststelling van 2014. De commissie vraagt deze lijst toe te voegen als bijlage bij het uiteindelijke vaststellingsbesluit. *Zie par. 5 van dit advies.*
- c) Het valt de commissie op dat voor West-Vlaanderen bijzonder weinig ‘nieuwe’ inventarisitems voorliggen. *Zie par. 6 van dit advies.*
- d) Los van voorliggende vaststellingsronde, pleit de commissie ervoor om aantastingen van vastgestelde inventarispanden systematischer te registreren, te duiden, en op gemeentelijk niveau op te volgen. Met name voor de lokale besturen zou deze kennis extra houvast bieden om een eigen sensibiliserend beleid te gaan voeren. *Zie par. 7 van dit advies.*
- e) De commissie vindt het positief dat sterk ingezet werd op samenwerking met de lokale besturen. In geval van de betrokken onroerenderfgoedgemeenten, vraagt de commissie om de vaststellingsprocedure te verduidelijken in het vaststellingsbesluit. *Zie par. 8 van dit advies.*

¹¹ Behandeling advies VCOE 2023 005, pag. 215.

- f) Het lijkt de commissie cruciaal dat de bestaande expertise en kennis niet verloren gaat. Een evaluatie van het afgeronde Vlaamse vaststellingsproces dringt zich op. Het is belangrijk om de resultaten en de te trekken lessen nu al actief met betrokken lokale besturen te delen. *Zie par. 9 van dit advies.*

HET OPENBAAR ONDERZOEK:

- g) Volgens de commissie is de impact van het betreffende openbaar onderzoek eerder beperkt te noemen, rekening houdend met het relatieve aantal bezwaarschriften ten opzichte van het grote aantal objecten. *Zie par. 11 van dit advies.*
- h) De commissie drukt haar waardering uit voor de doorgedreven en consequente toetsing van bezwaarschriften op basis van zowel het referentiemateriaal als de huidige toestand van het object. De geanonimiseerde bundeling van alle behandelde bezwaren volgens dossiernummer is transparant en correct naar de indiener toe, ook wanneer een bezwaar niet of slechts deels weerhouden wordt. *Zie par. 12 van dit advies.*
- i) De commissie vindt het positief dat ook die bezwaarschriften die verder gaan dan louter feitelijkheden en/of ingediend zijn buiten termijn, mee behandeld worden. Daarnaast ondersteunt de commissie de aandacht voor waardevolle (wetenschappelijke) informatie die bezwaarschriften kunnen bevatten. Een knelpunt blijft wel het gebrek aan recent beeldmateriaal in de wetenschappelijke inventaris. *Zie par. 13 van dit advies.*
- j) De commissie vindt het gebrek aan (actieve) kennisgeving een terechte bekommernis van eigenaars. De ongelijke lokale deelname aan het openbaar onderzoek verhoogt de kans dat nodige correcties onopgemerkt blijven. *Zie par. 14 van dit advies.*
- k) De commissie merkt op dat veel eigenaars met vragen zitten over de rechtsgevolgen van een vaststelling. Hoewel geen opmerkingen over 'feitelijkheden', betreft het belangrijke aandachtspunten voor het lokaal te voeren beleid rond geïnventariseerd erfgoed. De commissie pleit daarom verder in te zetten op het verduidelijken van de rechtsgevolgen bij eigenaars en gemeenten. *Zie par. 15 van dit advies.*

Namens de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed,

Michiel Deweydt

Voorzitter