

Bijlage 3. Behandeling van de adviezen bij het ministerieel besluit tot voorlopige opheffing van de bescherming als monument en als cultuurhistorische landschap van de Sint-Luciakapel en omgeving in Balen

Provincie: Antwerpen

Gemeente: Balen, 1ste afdeling, sectie E

Objectnummer: 4.01/13003/108.1 en 4.03/13003/102.1 - Dossiernummer: 4.001/13003/103.1

Omschrijving:

Sint-Luciakapel en omgeving, Rosselaar zonder nummer

Mij bekend om gevoegd te worden bij het besluit van heden:

Brussel, 14/04/24

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed,

Getekend door: Matthias Diependaele (Si)
Getekend op: 2024-04-14 09:50:06 +02:00
Reden: Ik keur dit document goed



Matthias DIEPENDAELE

1. Advies uitgebracht voorafgaand aan de voorlopige opheffing

1.1. Advies uitgebracht door de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (VCOE)

Het advies werd gevraagd op 21 december 2023.

De VCOE bracht op 26 januari 2024 een ongunstig advies uit over de opheffing van het onroerend goed. Het advies maakt integraal deel uit van het opheffingsdossier.

Behandeling van het advies:

Het advies van de VCOE omvat twee delen: een advies over het project 'snelle screening' en een advies specifiek over de opheffing van de bescherming als monument en als cultuurhistorisch landschap van de Sint-Lucia kapel en omgeving in Balen.

I. Snelle screening

Binnen dit project werd beslist tot de opstart van maar liefst 126 procedures voor gedeeltelijke of gehele opheffing van bescherming. Daarbij worden volgende rechtsgronden gebruikt: Art. 6.2.1,1° van het Onroerenderfgoeddecreet: *'De erfgoedwaarden van het beschermde goed zijn onherstelbaar aangetast of verloren gegaan'*. Art. 6.2.1,3° van het Onroerenderfgoeddecreet: *'De gehele of gedeeltelijke wijziging of opheffing is vereist omwille van het algemeen belang'*. Het project vult dit 'algemeen belang' ruim in als de 'rechtszekerheid' of een 'wijzigende context' waarin de (resterende) erfgoedwaarden vandaag niet langer toereikend zouden zijn om de bescherming te verantwoorden.

Zoals gesteld vindt de commissie het een goede zaak dat werk wordt gemaakt van het evalueren en actualiseren van het beschermde bestand. Het verlies van erfgoedwaarden of het 'algemeen belang' kunnen echter niet zonder meer aangegrepen worden om beschermingen stop te zetten. De procedure vereist steeds een kritische afweging op basis van een eenduidig beoordelingskader, daarbij rekening houdend met de oorzaken van de problematische toestand van de bescherming. Zo benadrukt de parlementaire voorbereiding van het Onroerenderfgoeddecreet: *'In geen geval kan verwaarlozing of gebrek aan onderhoud door de (huidige of vorige) zakelijkrechthouder of beheerder aanleiding geven tot een wijziging of gehele of gedeeltelijke opheffing van de bescherming'*.

Bij inbreuken op het actief- en passiefbehoudsbeginsel kan een eventuele opheffing van bescherming dus enkel volgen als aangetoond is dat handhaving afgerond, uitgesloten of gehypothekeerd is. Wanneer handhaving in het verleden in gebreke bleef wordt de veroorzaker beloond voor wanbeheer.

Behandeling van het advies

In het inhoudelijk dossier bij het opheffingsbesluit wordt in de beheershistoriek steeds weergegeven of er sinds de bescherming een handhavingstraject gelopen werd op basis van het beheersarchief van het agentschap Onroerend Erfgoed en informatie van de afdeling Handhaving van het departement Omgeving. In de archieven kan soms niet teruggevonden worden waarom men na een inbreuk of een misdrijf destijds niet is overgegaan tot handhaving. Bij de snelle screening werd steeds nagegaan of de opstart van een handhavingstraject nog opportuun is of niet. Indien een handhavingstraject nog lopende is of opgestart kan worden, wordt er geen procedure tot opheffing van de bescherming opgestart.

Indien nog erfgoedwaarden overblijven moet het eventuele opheffingsvoorstel gebaseerd zijn op grondig en consistent vergelijkend onderzoek, zodat de noodzaak tot opheffing en het belang van het betreffende erfgoedobject in het globale Vlaamse beschermingsbestand steeds goed kan worden ingeschat. Daarbij is belangrijk om niet enkel de erfgoedwaarden toegekend op moment van bescherming te (her)evalueren, maar ook mogelijk bijkomende erfgoedwaarden die vanuit het hedendaagse perspectief van toepassing zijn.

Behandeling van het advies

De snelle screening van het beschermde bestand had als doel die beschermingen te detecteren die vandaag overduidelijk niet meer aan de hedendaagse selectiecriteria voor bescherming op Vlaams niveau voldoen. Het onderzoek omvatte geen uitgebreide studie per thema of typologie. Waar er nog resterende erfgoedwaarden zijn, wordt door de evaluatie aan de hand van de criteria in het inhoudelijk dossier (3.1. Evaluatie van de opheffing van de bescherming) en in het ministerieel besluit steeds aangetoond dat de opheffing van de bescherming evident is en er door de opheffing geen hiaat in het beschermde bestand ontstaat. Aangezien het een actuele evaluatie op basis van de hedendaagse inzichten inzake erfgoedwaarden is, hanteert het agentschap steeds de huidige selectiecriteria zoals omschreven in het Onroerenderfgoedbesluit en de huidige erfgoedwaarden zoals omschreven in het Onroerenderfgoeddecreet.

Zonder kritische en eenduidige afweging ontstaan volgens de commissie gevaarlijke precedentes die eigenaars of gebruikers aanmoedigen om beschermingsplichten niet na te leven. Het kan bovendien aanleiding geven tot het in vraag stellen van beschermingen die wel nog toereikend zijn, met de uitholling van het eerdere beschermingsbeleid en het beschermingsinstrument tot gevolg. Vooral de ruime invulling van de rechtsgrond 'algemeen belang' - nochtans voornamelijk bedoeld ter afweging van strijdige ruimtelijke belangen - is in dat verband zorgwekkend. De parlementaire voorbereiding verduidelijkt dat deze mogelijkheid in geen geval een vrijgeleide mag zijn om het belang van een bescherming te ondermijnen.

Behandeling van het advies

Elk voorstel tot opheffing van de bescherming binnen het project van de evaluatie van het beschermde bestand werd grondig onderzocht, afgewogen en geëvalueerd. De uitgewerkte inhoudelijke dossiers met een overzicht van de individuele en specifieke beschermings- en beheershistoriek zijn hiervan het resultaat.

Bij de opheffingen waar 'algemeen belang' als rechtsgrond voor de opheffing van de bescherming wordt gebruikt, wordt de opheffing bijkomend grondig gemotiveerd door het beschermde goed af te wegen aan de huidige selectiecriteria en erfgoedwaarden. Hierbij wordt aangetoond dat het beschermde goed in haar huidig voorkomen onvoldoende erfgoedwaarde heeft voor een bescherming op Vlaams niveau en de opheffing geen hiaat binnen het beschermde bestand veroorzaakt.

De commissie stelt verder vast dat in het betreffende project de rechtsgrond 'algemeen belang' ook wordt ingeroepen wanneer onoordeelkundige werken, al dan niet vergund, werden uitgevoerd, zelfs wanneer niet alle erfgoedwaarden verdwenen zijn, en dat er niet altijd een passend onderscheid wordt gemaakt tussen de evaluatie van een beschermd monument en van een beschermd stads- of dorpsgezicht of cultuurhistorisch landschap.

Behandeling van het advies

De rechtsgrond 'de erfgoedwaarden zijn onherstelbaar aangetast of verloren gegaan' (Art.6.2.1., 1°) veronderstelt een volledig en onherroepelijk verlies en wordt enkel gebruikt wanneer de erfgoedwaarden volledig verdwenen zijn. De rechtsgrond

'algemeen belang' (Art. 6.2.1. 3°) wordt gebruikt wanneer het onroerende goed nog erfgoedwaarden heeft, maar waarbij deze na toetsing aan de selectiecriteria onvoldoende blijken om een bescherming op Vlaams niveau te verantwoorden. Het klopt dus dat in sommige gevallen het onroerend goed nog erfgoedwaarden heeft, al dan niet na onoordeelkundige (vergunde) werken. Door deze resterende erfgoedwaarden te erkennen en te omschrijven aan de hand van de selectiecriteria kunnen deze erfgoedwaarden nog gevrijwaard worden door bijvoorbeeld het onroerende goed vast te stellen in de inventaris.

Bij de evaluatie van het beschermde bestand vertrok het agentschap Onroerend Erfgoed vanuit het beschermingsstatuut waarin het goed beschermd werd en de afbakening. Bij een onroerend goed beschermd als stads- of dorpsgezicht werd bijvoorbeeld niet gekeken naar het interieur, maar naar de verschillende beschermde onderdelen van de site en hun relatie tot elkaar. Bij een beschermd cultuurhistorisch landschap werden de landschappelijke erfgoedkenmerken en -elementen afgewogen enz. In sommige gevallen werd vastgesteld dat het goed beter beschermd wordt onder een ander statuut of met een andere afbakening waardoor de erfgoedwaarden beter gevrijwaard kunnen worden. In die gevallen gaat de opheffing van de bescherming gepaard met een nieuwe bescherming.

De commissie uit bijgevolg haar bezorgdheid over de uitvoering van een 'snelle screening'. De nadruk ligt hier op het afsluiten van dossiers die in het verleden misliepen, zonder dat er een expliciet afwegingskader of breder (beleids)kader is voor de actualisering van beschermingen. De vrees bestaat dat – los van de al dan niet terecht opheffingen – dit een verkeerd signaal geeft naar eigenaars en gebruikers van beschermd erfgoed, te meer gezien thematisch-typologische evaluaties en aanvullende beschermingen uitblijven. De commissie dringt aan in communicatie omtrent opheffingen steeds duidelijk te maken dat verwaarlozing of wederrechtelijke ingrepen hiertoe geen aanleiding kunnen geven.

Behandeling van het advies

De Beleidsnota Onroerend Erfgoed (2019-2024) van minister Matthias Diependaele, bevoegd voor onroerend erfgoed, kondigde aan dat we het huidige beschermde bestand zullen evalueren op basis van de hedendaagse inzichten inzake erfgoedwaarden. Om te voldoen aan de maatschappelijke vraag om op korte termijn door het volledige pakket beschermd erfgoed te gaan, werkte het agentschap vanaf juli 2021 tot december 2022 aan de 'snelle screening' van het beschermde bestand. Deze snelle screening had als doel om op een termijn van anderhalf jaar die beschermingen te detecteren die vandaag overduidelijk niet meer aan de hedendaagse selectiecriteria voor bescherming voldoen. Een doorgedreven thematisch of typologische afweging was in dit tijdsbestek niet mogelijk. Door de typologische opdeling van het te onderzoeken pakket, werd het wel mogelijk enige vergelijking door te voeren. In dit opzicht werd bij elk voorstel voor opheffing ook nagegaan of de opheffing geen hiaat in het beschermde bestand veroorzaakte. Tijdens de evaluatie werd steeds bekeken of er nog een lopend handhavingstraject was en of in een bepaald dossier nog handhaving mogelijk was. Voor deze dossiers wordt dan ook geen opheffingsprocedure opgestart. Dit staat ook opgenomen in het eindrapport van de snelle screening

<https://oar.onroenderfgoed.be/publicaties/OAOE/267/OAOE267-001.pdf>

Bovendien is in alle communicatie over dit project opgenomen dat wanneer er sprake is van verwaarlozing, het agentschap in eerste instantie inzet en aanstuurt op een handhavingstraject. Op de website van het agentschap Onroerend Erfgoed wordt duidelijk gecommuniceerd: "*Wanneer er sprake is van verwaarlozing, dan zullen we eerder aansturen op herstel of een schadevergoeding.*" (<https://www.onroenderfgoed.be/procedure-tot-opheffing>). Op het titelblad van het aanvraagformulier tot opheffing van een bescherming staat

"Opgelet! In geen geval kan verwaarlozing of gebrek aan onderhoud aanleiding geven tot een opheffing van de bescherming."

Bijkomend verwijst de commissie naar haar vorige adviezen voor wat betreft de lessen die te trekken zijn uit opheffingsdossiers. De lopende evaluatie van het beschermde bestand zou ook aangegrepen moeten worden om beschermingen die bedreigd zijn prioritair te vrijwaren, en hierover publiek te communiceren.

Behandeling van het advies

De evaluatie van het beschermde bestand heeft er ook voor gezorgd dat bepaalde sites opgemerkt werden waar recent werken werden uitgevoerd zonder toelating of vergunning of waar er sprak is van verwaarlozing van het beschermde goed. Deze dossiers worden vandaag opgevolgd. Het publiek communiceren van deze trajecten wordt echter niet beschouwd als een goed uitgangspunt voor een constructieve dialoog met de zakelijkrechthouders.

Daarnaast voerde het agentschap een analyse uit op onze databanken om na te gaan voor welke beschermde monumenten gedurende de afgelopen tien jaar geen toelatingen of premies werden aangevraagd. Dat kan immers een signaal zijn dat er mogelijk een verwaarlozingsproblematiek speelt. Dit kadert in het streven naar een proactieve handhaving. Voor ongeveer 2.000 beschermde monumenten bleek geen toelatings- of premie-aanvraag beschikbaar. Deze lijst is de vertrekbasis om te bepalen voor welke monumenten verdere actie aangewezen is. Niet in alle gevallen zal er immers effectief een probleem zijn. Bovendien neemt het agentschap een studie proactieve handhaving op.

II. Opheffing van de bescherming als monument en als cultuurhistorisch landschap van de Sint-Lucia kapel en omgeving in Balen

De commissie betreurt dat dit dossier onderworpen werd aan een 'snelle' screening, en geen deel uitmaakt van een doorgedreven thematisch-typologische evaluatie. Voor het bestaande beschermde en geïnventariseerde bestand aan kapellen in Vlaanderen is reeds thematisch onderzoek voorhanden en werden in het verleden specifieke criteria geformuleerd inzake selectie en afweging van de erfgoedwaarden. Daarnaast lopen er concrete initiatieven voor de herwaardering van dit klein en kwetsbaar erfgoed, zoals een recent project van PARCUM met doel het draagvlak hiervoor te versterken. Het gaat dus om een erfgoedtype dat zich bij uitstek leent tot vergelijkend onderzoek. Dergelijke herevaluatie zou niet alleen toelaten om kapellen op basis van erfgoedwaarden aan elkaar af te wegen, maar ook knelpunten en prioriteiten te identificeren inzake optimaal behoud en beheer.

Behandeling van het advies

Zoals wordt geduïd in deel 1 van de behandeling van dit VCOE-advies omvat het onderzoek voor deze en andere opheffingen geen uitgebreide studie per thema of per typologie. Wat kapellen betreft heeft het agentschap Onroerend Erfgoed momenteel alleen een interne criterianota voor betreedbare kapellen¹. De website van het recente project van PARCUM over kapellen in Vlaanderen (<https://kapelletjes.be>) is een inventaris van kapellen zonder waarderend kader voor hun erfgoedevaluatie. Deze inventaris is dus geen efficiënt middel voor de evaluatie van de erfgoedwaarde van de Sint-Lucia kapel in Balen.

Het evaluerend gedeelte van het inhoudelijk dossier bij het voorstel tot opheffing bevat een vergelijkend kader van beschermde kapellen uit dezelfde periode en met een

¹ LENAERTS T. 2016: *Criterianota betreedbare kapellen*, intern werkdokument Agentschap Onroerend Erfgoed, Brussel.

gelijkaardige architectuur en omvang als de Sint-Luciakapel. Dit vergelijkend kader bevat ook kapellen in de Noorderkempen, in de dichte omgeving van Balen. Dit vergelijkend kader laat een adequate evaluatie van de erfgoedwaarde en bijgevolg de beschermingen als monument en als cultuurhistorisch landschap van de Sint-Luciakapel en omgeving toe.

Het opheffingsdossier is volgens de commissie onvolledig op vlak van waardebepaling. Allereerst moet vastgesteld worden dat de kapel beschermd werd in ruïneuze toestand. Inmiddels zijn deze restanten geconsolideerd en lijkt ook het cultuurhistorisch landschap opgewaardeerd te zijn. Dit betekent dus dat de erfgoedwaarden niet onherroepelijk zijn aangetast ten opzichte van het moment van bescherming.

Het opheffingsdossier legt nu enkel nadruk op bewaringstoestand en bouwfysisch voorkomen, op basis waarvan de kapel als niet zeldzaam wordt beschouwd. Het is evenwel onduidelijk hoe de kapelruïne zich verhoudt tot vergelijkbare beschermingen in het licht van andere decretale erfgoedwaarden, zoals o.m. de historische, volkskundige en ruimtelijk-structurerende waarde. Als laatste restant van de vroegere dries van Rosselaar aan de splitsing van de straat bezit, de kapel en zijn directe omgeving ook nog steeds een beeld- en contextwaarde. Tot slot zou verder onderzoek moeten uitwijzen of er al dan niet nog restanten zijn van de oorspronkelijke kapelhofbeplanting.

Om deze redenen is de commissie van mening dat het opheffingsvoorstel voorbarig is. De noodzaak ervan is vooralsnog niet aangetoond.

Behandeling van het advies

De materiële toestand van de kapel is sinds de bescherming inderdaad niet significant gewijzigd. Het evaluerend gedeelte van het inhoudelijk dossier bij het voorstel tot opheffing toont echter aan dat de erfgoedwaarde vandaag onvoldoende is om voor de geconsolideerde resten van de kapel nog een bescherming als monument te motiveren. Uit het inhoudelijk dossier, de documentatiebijlage en de fotoregistratie bij het opheffingsbesluit blijkt dat de beeld- en contextwaarde van het cultuurhistorisch landschap is aangetast sinds de bescherming. Het beheerarchief toont aan dat de heraanleg van de kapelomgeving in 1994 in een volledig nieuwe invulling van de open ruimte bij de kapel voorzag. Er zijn geen aanwijzingen dat elementen van de oorspronkelijke beplanting bij de kapel werden geïntegreerd in dit nieuwe ontwerp. De inrichting en verdere verharding van het aangrenzende tuinperceel zorgde voor een vervaging van de kapelomgeving en de ruimere historische context.

In de evaluatie van het criterium 'zeldzaamheid' wordt uitdrukkelijk verwezen naar kapellen met dezelfde bouwvorm, dit is een gelijkaardige architectuur. De in voetnoot opgenomen verwijzingen naar de inventaris van het bouwkundig erfgoed laten visuele vergelijking toe van deze kapellen met de Sint-Luciakapel. Door hun complete bewaring bezitten deze kapellen een grotere historische waarde dan de Sint-Luciakapel, waar het verlies aan materialiteit de historische waarde minder tastbaar maakt. Door hun complete bewaring bezitten deze kapellen ook een sterkere ruimtelijke aanwezigheid. De culturele, voorheen volkskundige waarde van de Sint-Luciakapel is beperkt, gezien het ontbreken van een actuele devotie, mede door de weliswaar geconsolideerde ruïneuze toestand.

Conclusie: het advies heeft geen invloed op het inhoudelijk dossier en het ministerieel besluit.

1.2. Conclusie voorafgaand aan de voorlopige opheffing

Het uitgebrachte advies heeft geen invloed op het inhoudelijk dossier en het ministerieel besluit. Het inhoudelijk dossier noch het ministerieel besluit werden aangepast.