

Toetsingscriteria historisch vastgoed in gemeentelijk eigendom

24 augustus 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doelstelling	3
1.3	Begripsafbakening	3
1.4	Resultaat	4
1.5	Kaders en uitgangspunten	4
1.6	Participatie	5
2	Toetsingscriteria	6
2.1	Beleidsdoelen	6
2.2	Toetsingscriteria	7
2.3	Voorwaarden afstoten	9
2.4	Afwijkingen van de gestelde kaders	9

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het College Uitvoeringsprogramma 2019-2022, Programma 4 vastgoed, is het 'Ontwikkelen van een extra toets (waarborg voor behoud) bij beoogde afstoting van historisch vastgoed' benoemd.

De basis voor de extra toets vormt het Strategisch Accommodatiebeleidsplan 2018.

Daarin wordt gesteld dat wanneer vastgoed niet meer nodig is voor gemeentelijke taken of de invulling van gemeentelijke beleidsdoelen, gekozen kan worden voor afstoten met de huidige bestemming of voor herontwikkeling van de bestemming alvorens af te stoten.

Bij de behandeling van het Strategisch Accommodatiebeleidsplan is door het college de toezegging gedaan de lijst met historisch vastgoed met de raad te bespreken (14 februari 2018).

Daarbij heeft het college aangegeven dat het erfgoedbeleid leidend is om tot een afweging te komen. De Erfgoedvisie Gooise Meren 2021 is op 5 april 2021 vastgesteld.

In de Erfgoedvisie is de volgende ambitie opgenomen: "Een monumentale status op zichzelf is geen reden voor gemeentelijk eigendom. We ontwikkelen [...] een visie op de omgang met ons gemeentelijk historisch vastgoed. We stellen een beleidskader op met daarin criteria voor het aanhouden dan wel afstoten van monumentaal gemeentelijk vastgoed. Daarnaast wordt onderzocht of voorwaarden kunnen worden gesteld aan gebruik, behoud en onderhoud van de betreffende panden in het geval van vervreemding."

Met deze Toetsingscriteria geven we uitvoering aan de ambitie uit de Erfgoedvisie.

1.2 Doelstelling

De Toetsingscriteria historisch vastgoed in gemeentelijke eigendom helpt bij het beantwoorden van de vraag welk historisch vastgoed de gemeente in eigendom moet hebben om gemeentelijke doelstellingen te kunnen realiseren. Het is een verbijzondering van het 'Afwegingskader eigendom' uit het Strategisch Accommodatieplan en vormt daarmee de gewenste extra toets. De beleidsdoelen die kunnen worden verwezenlijkt voor historisch vastgoed kunnen leiden tot het verwerven, aanhouden dan wel afstoten ervan. De Toetsingscriteria zijn een hulpmiddel ter objectivering om het te nemen besluit te onderbouwen.

1.3 Begripsafbakening

Binnen de Toetsingscriteria definiëren we de volgende begrippen:

- Historisch vastgoed: een onroerende zaak die is beschermd als monument (rijks, provinciaal, gemeentelijk) en die in gemeentelijk eigendom is of zou kunnen komen. Het gaat om (delen van) een gebouw of een bouwwerk dan wel een samengesteld complex. Monumentale terreinen, wegen, erven en tuinen in gemeentelijk eigendom vallen buiten de scope van dit kader. Dat geldt ook voor andere beschermingsvormen waaronder historisch vastgoed dat in het bestemmingsplan een dubbelbestemming cultuurhistorie heeft. Historisch vastgoed onderscheidt zich van vastgoed dat een culturele functie herbergt maar geen monumentenstatus heeft.
- Gemeentelijk eigendom: panden die de gemeente in juridisch eigendom en beheer heeft.
- Afstoten: verkoop of uitgifte in erfpacht.

1.4 Resultaat

De Toetsingscriteria historisch vastgoed in gemeentelijke eigendom omvatten:

- criteria om te bepalen of met de onroerende zaak een publiek doel wordt gediend,
- voorwaarden die kunnen worden gesteld in het geval van afstoting.

Het beoogd effect is dat:

- voor 19 objecten die tot 'historisch vastgoed' behoren op de lijst voor onderzoek (de 'B-lijst'), beredeneerd kan worden aangegeven of deze moeten worden behouden dan wel kunnen worden afgestoten;
- in het geval van nieuwe situaties beredeneerd kan worden aangegeven of de gemeente moet overgaan tot verwerven, behouden dan wel afstoten van historisch vastgoed;
- in het geval van afstoting, instandhouding van de monumentale waarde kan worden gewaarborgd.

1.5 Kaders en uitgangspunten

De omgang met ons historisch vastgoed is gebaseerd op wet- en regelgeving, een juridisch planologische kader en aan gemeentelijk beleid en uitgangspunten voor beheer en onderhoud. Een beknopt overzicht volgt hierna.

Wettelijk en juridisch planologisch kader

De omgang met monumenten is geregeld in de Monumentenwet 1988, de Erfgoedwet 2016, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Erfgoedverordening Noord-Holland 2017 en de Erfgoedverordening Gooise Meren 2016.

De Monumentenwet is weliswaar vervallen, maar onderdelen van die wet zijn toch nog van kracht via een overgangsbepaling in de Erfgoedwet. Die overgangsbepaling geldt tot het moment dat de Omgevingswet die bepalingen heeft overgenomen.

Via het wettelijke kader (Wabo / Erfgoedwet) is bepaald dat voor het slopen en wijzigen van een monument een omgevingsvergunning nodig is waarbij wordt getoetst of de monumentale waarden met de wijziging onevenredig worden aangetast. Daarnaast is voor rijksmonumenten en provinciale monumenten een onderhoudsplicht (ook wel instandhoudingsplicht genoemd) opgenomen. De onderhoudsplicht voor gemeentelijke monumenten is in de Erfgoedverordening Gooise Meren niet expliciet opgenomen.

In bestemmingsplannen wordt geregeld op welke wijze het grondgebied van de gemeente bebouwd of gebruikt mag worden. De functie die voor een perceel geldt, bepaalt welke invulling een onroerende zaak kan krijgen. Indien een andere functie is gewenst en sprake is van het afwijken dan wel wijzigen van het bestemmingsplan, wordt door de gemeente onder meer getoetst of de beoogde functie in overeenstemming is met de cultuurhistorische waarden die het gebouw vertegenwoordigt.

Gemeentelijk beleid

De voor deze Toetsingscriteria relevante (beleids)visies en daarin genoemde doelen en ambities zijn:

- Strategisch Accommodatiebeleidsplan 2018: "Om te bepalen of vastgoed een publiek doel dient, wordt teruggevallen op inhoudelijke beleidsvisies."
- Coalitieakkoord 2018-2022 en CUP 2019-2022: "De gemeente is trots op haar cultuurhistorisch erfgoed. Dit cultureel bezit (erfgoed) draagt bij aan de kwaliteit van wonen en (samen)leven. Deze kwaliteiten willen we meer benutten ten behoeve van educatie, recreatie, toerisme, ontmoeting en verbinding. Met het voor meer mensen toegankelijk maken van erfgoed wordt de

betrokkenheid van inwoners met de gemeente bevordert. Ook voor bezoekers en investeerders is die historische identiteit van belang. Het maakt onze gemeente interessanter voor toeristisch bezoek en is een steeds belangrijkere vestigingsfactor.”

- Erfgoedvisie Gooise Meren. In deze visie worden voor erfgoed ambities benoemd, zie onder paragraaf 2.2.
- Nota keuzes en koers 2020, bouwsteen voor de Omgevingsvisie: “We willen onze natuur en erfgoed in de toekomst verder versterken zodat deze ook toegankelijk blijft voor volgende generaties.”
- Cultuurvisie (in ontwikkeling). Daarin wordt gesteld wordt dat vastgoed een belangrijk instrument is voor het bereiken van gemeentelijke doelstellingen en het uitvoeren van de gemeentelijke taken, ook op het gebied van cultuur.
- Erfpachtbeleid gemeente Gooise Meren 2017. Soms is historisch vastgoed in erfpacht uitgegeven. De eerste pijler van dit beleid richt zich op erfpacht als sturingsinstrument. Erfpacht fungeert daarbij als uitgifte-instrument waarbij Gooise Meren doelbewust een andere eindbestemming heeft voor de grond en daarom met de uitgifte in erfpacht een tijdelijk gebruik faciliteert of juist grip op de bestemming en het gebruik van de grond wil houden. Focus richt zich op de strategie van het sturingsinstrument in de ruimtelijke ontwikkeling. De tweede pijler is erfpacht als beheerinstrument. Dit betreft kaderschepend beleid voor bestaande contracten.
- Historisch vastgoed heeft een relatie met het sociale domein daar waar het gaat om de fysieke toegankelijkheid voor iedereen van de gebouwen,

Beheer en onderhoud

In het geval van gemeentelijk vastgoed is de gemeente verantwoordelijk voor het regelen van het gebruik, bijvoorbeeld door verhuur van dit vastgoed. De taken voor beheer en onderhoud zijn verdeeld tussen de gemeente als eigenaar/verhuurder en de huurder/gebruiker conform de huurovereenkomst.

Het onderhoudsniveau dat voor gemeentelijk historisch vastgoed is bepaald, is hoger dan het onderhoud van het overig gemeentelijk vastgoed:

- voor de uitvoering van onderhouds- en restauratiewerkzaamheden wordt via een aanbestedingsprocedure een gespecialiseerde uitvoerder geselecteerd;
- voor het schilderwerk geldt een hoger afwerkingsniveau.

Dat brengt met zich mee dat de kosten voor instandhouding van historisch erfgoed in gemeentelijk eigendom hoger zijn dan voor regulier vastgoed.

1.6 Participatie

De Toetsingscriteria zijn bedoeld als gemeentelijke uitvoeringsinstrument voor een zeer specifiek onderwerp. Brede participatie was om die reden niet opportuun.

2 Toetsingscriteria

2.1 Beleidsdoelen

Het Strategisch Accommodatiebeleidsplan 2018 omvat het 'Afwegingskader eigendom' dat hieronder is overgenomen. Met dit Afwegingskader kan per gebouw worden bepaald of de inzet op lange termijn nog effectief is.

Prestatieveld	Definitie/vraagstelling
Publieke doelen	Worden er beleidsdoeleinden bediend met deze functie?
Maatschappelijk rendement	Tevreden output/subsidie bezettingsgraad?
Financieel rendement/exploitatie	Maken we winst of verlies op de exploitatie?
Technische staat/duurzaamheid	Voldoet het gebouw aan onderhoudsnormen en duurzaamheidsambitie?
Tevreden gebruiker	Gebruiker tevreden over het gebouw?
Multifunctionaliteit	Wordt en is het gebouw toegerust op multifunctioneel gebruik?
Ontwikkelkansen	Heeft de locatie ontwikkelkansen? Toekomstperspectief?

Het eerste prestatieveld uit dit kader is 'publieke doelen'. Het afwegingsaspect bij dit prestatieveld luidt: "Bezit van vastgoed is een middel om gemeentelijke doelstellingen te bereiken. De samenstelling van de vastgoedportefeuille wordt dan ook overwegend bepaald door de beleidsdoelstellingen die in de inhoudelijke gemeentelijke beleidsvisies zijn neergelegd."¹

Om te bepalen of met een gebouw een publiek doel wordt gediend, kan voor historisch vastgoed worden teruggevallen op de Erfgoedvisie Gooise Meren. De Erfgoedvisie benoemt beleidsdoelen voor de omgang met erfgoed. De vier voor dit beleidsuitvoeringskader relevante **beleidsdoelen** worden hierna omschreven:

1. **De basis in stand houden.** Het in standhouden van erfgoed is de kerntaak van gemeentelijk erfgoedbeleid. Dat is een kwestie van het borgen en beheren van het karakter en de overblijfselen. In Gooise Meren zijn verschillende categorieën beschermd erfgoed aanwezig. Delen van onze gemeente vallen binnen het gebied dat tot het werelderfgoed behoort (Stelling van Amsterdam en Nieuwe Hollandse Waterlinie), daarnaast zijn er vier rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten en rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten. Roerend en immaterieel erfgoed kunnen onlosmakelijk zijn verbonden met roerend erfgoed. De eigenaar van beschermd erfgoed is verantwoordelijk voor een juiste wijze van omgang met het erfgoed.
2. **De toegankelijkheid en de beleefbaarheid van erfgoed vergroten.** De kansen van de cultuurhistorische waarden van Gooise Meren worden onderkend. De focus is er met name op gericht om meer bezoekers, recreanten en toeristen onze natuur en historie te laten beleven. De ambitie is een kwalitatief hoogwaardig aanbod, waarbij de gemeente vooral een aantrekkelijk uitvalsgebied is voor de omliggende omgeving, met mooie routenetwerken, aantrekkelijke horeca, prachtige cultuurhistorische plekken, mooie natuur en veel betrokkenheid van vrijwilligers die zich verbonden voelen met de streek. Het zichtbaar en beleefbaar maken van erfgoed draagt hier in zeer grote mate aan bij.

¹ Strategisch Accommodatiebeleidsplan 2018, pp. 8-9.

Bij het ontwikkelen van gebieden voor het toerisme kan aanwezig erfgoed behouden en versterkt worden. We steunen activiteiten voor hoogwaardig cultuurtoerisme waarbij afstemming wordt gezocht met de doelstellingen voor recreatie en toerisme. Cultureel erfgoed reikt verder dan het materiële. Het is van belang dat we de verhalen, tradities en kunstuitingen die samenhangen met plaatsen en locaties koesteren. Ze geven betekenis aan een plek.

3. **Inspiratie en richting bieden aan maatschappelijke opgaven.** Ons land en onze samenleving zijn constant aan verandering onderhevig. Veranderingen die ook gevolgen hebben voor hoe we naar ons erfgoed kijken en hoe we ermee omgaan. Nederland staat aan de vooravond van een aantal grote maatschappelijke opgaven, zoals klimaatadaptatie, energietransitie en de manier van wonen. Allemaal opgaven waar erfgoed een betekenisvolle en inspirerende rol kan spelen.
4. **Kennis en dialoog organiseren.** Om erfgoed als kennisbron in te zetten, en er op voort te borduren, is het belangrijk om het erfgoed goed in kaart te brengen. Zo voorkomen we dat erfgoed ongekend verloren gaat. Ook het delen van kennis is relevant. Zo kan er rekening mee worden gehouden bij het eigen handelen en kan het draagvlak voor het behoud van het erfgoed worden vergroot. Kennis over ons erfgoed is mede aanwezig bij onze erfgoedpartners. De gemeente werkt samen met diverse organisaties, die zich inzetten om het erfgoed voor de toekomst respectvol in stand te houden en zo door te geven aan volgende generaties. Daaronder zijn lokale, regionale en landelijke historische verenigingen en kringen, maar ook organisaties die het erfgoed adequaat beheren, zoals eigenaren en beheerders van grote monumentale complexen.

2.2 Toetsingscriteria

Aan de hand van de beleidsdoelen zijn vier vragen geformuleerd die samen de toetsingscriteria vormen. Op basis van deze criteria kan worden bepaald of beleidsdoelen worden gediend. Uitgangspunt is dat de onroerende zaak tot de categorie 'historisch vastgoed' is of kan worden gerekend.

Vragen

1. (beleidsdoel 1) De onroerende zaak kan worden gezien als 'erfgoedparel' waarmee de gemeente zich kan profileren of een voorbeeldrol kan vervullen:
 - a. Heeft het object zeldzaamheidswaarde?
 - b. Is het object van waarde vanwege materiële gaafheid of herkenbare uitdrukking van de oorspronkelijke functie?
 - c. Maakt het object onderdeel uit van een gemeentegrens overschrijdende constructie?
 - d. Zijn er roerende zaken aanwezig die onlosmakelijk met de onroerende zaak zijn verbonden?
2. (beleidsdoel 2) De toegankelijkheid en beleefbaarheid van de onroerende zaak kan (met name) worden gerealiseerd door de onroerende zaak in gemeentelijk eigendom te hebben:
 - a. Is het noodzakelijk dat de onroerende zaak te allen tijde toegankelijk is voor een breed publiek?
 - b. Draagt de onroerende zaak bij aan het stimuleren van hoogwaardig cultuurtoerisme?
3. (beleidsdoel 3) Is de onroerende zaak een uitmuntend voorbeeld van een maatschappelijke (transformatie)opgave waarmee de gemeente zich kan profileren of een voorbeeldrol kan vervullen?
4. (beleidsdoel 4) Is de gemeente de meest geëigende partij voor de exploitatie, het beheer en/of onderhoud als het gaat om kennis, kunde en capaciteit ten aanzien van de onroerende zaak?

Toelichting

1. Erfgoedparels worden binnen dit kader gedefinieerd als unieke en zeer karakteristieke gebouwen of ensembles daarvan, van belang voor Gooise Meren dan wel van regionaal of nationaal belang. Het object heeft absolute zeldzaamheidswaarde in architectuurhistorisch, bouwtechnisch, typologisch of functioneel opzicht of vanwege materiële gaafheid of herkenbare uitdrukking van de oorspronkelijk functie. Ook kan er sprake zijn van een belangrijke historische verbinding met het bestuur, denk aan het Stadhuis Naarden en Kazerne in Muiden, beide in het verleden ingezet voor raadsvergaderingen. Ook objecten die een *prominent* onderdeel vormen van een grotere constructie die zich buiten de gemeentegrenzen uitstrekt, zoals het werelderfgoed de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie, kunnen als erfgoedparel worden betiteld.
De aanwezigheid van roerend erfgoed kan de status van erfgoedparel verhogen. Het gaat daarbij om erfgoed dat niet nagelvast verbonden is met een onroerende zaak waaronder kunstwerken, collecties en archieven. Een voorbeeld dat van een kunstwerk dat onlosmakelijk verbonden is met een plek is het schilderij 'Het Oordeel van Salomon' dat al eeuwenlang in het Stadhuis van Naarden hangt. Het kunstwerk hoort bij het gebouw.
Met het in eigendom hebben van een erfgoedparel kan de gemeente zich profileren of een voorbeeldrol vervullen als het gaat om het beheren, onderhouden en benutten van erfgoed en kunnen eventueel aanwezige roerende zaken het beste worden geborgd.
2. Een gebouw kan een publieke functie vervullen, bijvoorbeeld als gemeenschapsplek voor inwoners, waarvan het wenselijk is dat deze ook in de toekomst behouden blijft. Voor deze functie is fysieke toegankelijkheid een vereiste.
Met behulp van het cultuurhistorische verhaal kan de samenhang en de aantrekkingskracht voor toeristen en recreanten worden versterkt. Daarbij gaat het om de bijzondere landschapsvorming en landschappelijke kenmerken. Aanwezige gebouwen of ensembles daarvan, kunnen dit cultuurhistorische verhaal versterken. Door de onroerende zaak in gemeentelijk eigendom te hebben kan fysieke toegankelijkheid en beleefbaarheid het beste geborgd blijven.
3. Erfgoed kan een kans zijn om een gebied een eigen identiteit te laten behouden of te geven, passend bij de opgave in het gebied. De oorspronkelijke functie van een gebouw kan daarbij als inspiratiebron fungeren voor een nieuwe functie. De gemeente kan een herbestemming benutten voor haar voorbeeldrol als het gaat om de energietransitie. Een voorbeeld daarvan is het Stadhuis in Naarden waarvoor via een ESCo-constructie verduurzamingambities worden gerealiseerd. Door de onroerende zaak in gemeentelijk eigendom te hebben kan de gemeente zich profileren of een voorbeeldrol vervullen.
4. Het gebouwtype kan met zich meebrengen dat exploitatie, beheer en onderhoud complex zijn. Voor sommige typen erfgoed kan het bijvoorbeeld lastig zijn om een geschikte huurder of erfpachter te vinden, bijvoorbeeld in het geval van erfgoed dat zijn oorspronkelijke functie is verloren en vanwege zijn typologie minder makkelijk is her te bestemmen. Denk aan de bunkers en forten als onderdeel van de vestingwerken.
Een onroerende zaak kan meerdere eigenaren hebben. Dat is bijvoorbeeld het geval voor kerken van voor 1798. Als gevolg van een wet van Napoleon uit dat jaar, moesten kerkgebouwen opnieuw worden verdeeld onder de verschillende lokale kerkgenootschappen. Daarbij werd nadrukkelijk bepaald dat alleen de torens eigendom van de burgerlijke overheid moesten blijven vanwege de publieke functie die ze vervulden, onder meer als uitkijkpost. In Gooise Meren zijn drie kerken waarbij de toren gemeentelijk vastgoed is, terwijl het kerkgebouw in handen is van het kerkbestuur dan wel een beherende stichting. Bij meer dan één eigenaar wordt het regelen van integraal onderhoud en de toegankelijkheid complexer.

Hoewel het onderhoudsniveau dat de gemeente voor haar historisch vastgoed hanteert hoger is, dan het onderhoud van het overig gemeentelijk vastgoed, kan een intensiever niveau of meer specialistische kennis benodigd zijn. Soms kan deze worden gevonden bij een partij die specifieke ervaring heeft met beheer en onderhoud met de betreffende categorie vastgoed .

Uitkomst

Aan iedere vraag kan een punt worden toegerekend:

- Indien het antwoord 'niet van toepassing' of 'nee': 0 punten
- Indien het antwoord 'ja': 1 punt.

Maximaal aantal te behalen punten: 8.

- Bij 0-2 punten: de onroerende zaak dient geen publiek doel, aan het college wordt voorgesteld om de onroerende zaak af te stoten;
- Bij 3-4 punten: de onroerende zaak wordt aan het college voorgelegd ter beoordeling;
- Bij 5-8 punten: de onroerende zaak staat niet discussie, aan het college wordt voorgesteld om de onroerende zaak in gemeentelijk eigendom te behouden.

2.3 Voorwaarden afstoten

In het geval van afstoting van historisch vastgoed kunnen voorwaarden worden gesteld aan:

- Beheer en onderhoud: het continueren of intensiveren van het huidige onderhoudsniveau.
- Functie: de gewenste functie moet passend zijn bij het type erfgoed.
- Toegankelijkheid: onder meer het (gedurende een bepaalde periode) openstellen van het gebouw voor inwoners dan wel bezoekers van buiten de gemeente vanwege een te realiseren doelstelling op het gebied van hoogwaardig cultuurtoerisme of vanuit een maatschappelijke doelstelling.

Het opnemen van bepalingen is maatwerk en toegespitst op de betreffende onroerende zaak.

Kanttekeningen

Het opnemen van bepalingen kan gevolgen hebben voor de verkoopbaarheid van de onroerende zaak en kan een waardedrukkend effect hebben.

2.4 Afwijkingen van de gestelde kaders

In het geval waarbij verschillende beleidsdoelen met elkaar in conflict zijn kan het college van de Toetsingscriteria afwijken.