

Bestuursdienst

Telefoon (050) 367 8228/ C.J. van Haaften
Onderwerp Reactie op rapport Erfgoedinspectie OCW



Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

In uw antwoord
graag datum en
kenmerk vermelden

Wij zijn met het
openbaar vervoer
bereikbaar,
buslijnen
1, 2, 3, 5, 6, 11, 13, 16

Informatie over
vertrektijden krijgt u
via telefoon 0900-92 92

De leden van de raad van de gemeente
Groningen
te
GRONINGEN

Datum **30 JUN 2011**

Bijlage(n) 1

Ons kenmerk RO11.2632295

Uw brief van

Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

Najaar 2010 heeft de Erfgoedinspectie de gemeente Groningen onderzocht. De Erfgoedinspectie is onderdeel van het Ministerie van OCW en valt direct onder de Minister. De Erfgoedinspectie heeft ondermeer controle op de naleving van de Monumentenwet 1988 en verwante regelgeving tot taak. Dit betreft controle van de gemeenten, maar bijvoorbeeld ook van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Maart 2011 heeft de Erfgoedinspectie haar bevindingen met aanbevelingen in de vorm van een rapport aan de gemeente gestuurd. Dit rapport is zonder herkenning van namen en panden tevens gepubliceerd op de site van de Erfgoedinspectie www.erfgoedinspectie.nl.

De Erfgoedinspectie heeft ons om een bestuurlijke reactie gevraagd met betrekking tot de aanbevelingen. Deze zal tevens op hun website worden geplaatst. Over ongeveer een jaar neemt de Erfgoedinspectie opnieuw contact met ons op om te horen wat er met de aanbevelingen is gedaan.

De gemeentelijke taken die de Erfgoedinspectie heeft onderzocht betreffen het omgaan met enerzijds de bijna 650 beschermde (gebouwde) rijksmonumenten in de gemeente en anderzijds de 8 van rijkswege beschermde stadsgezichten. In het verlengde hiervan heeft het onderzoek zich gericht op het gemeentelijke monumentenbeleid, de monumentencommissie, bouwhistorisch onderzoek, de inbreng cultuurhistorie in RO, voorlichting, etc. In verband daarmee is de Erfgoedinspectie op haar verzoek vooraf diverse beleidsnota's, bestemmingsplannen, panddossiers, etc. toegezonden. Tijdens het bezoek aan Groningen op 29 en 30 september 2010 zijn diverse panden en gezichten steekproefsgewijs onderzocht en zijn gesprekken gevoerd met diverse instanties.

Groningen was niet de eerste gemeente die is onderzocht. Veel kleinere gemeenten, maar ook ondermeer Haarlem gingen ons voor.

Onze reactie op het rapport van de Erfgoedinspectie is als volgt.

Wij zijn blij met uw constatering dat de zorg voor de *rijksmonumenten* in de gemeente Groningen adequaat georganiseerd is en dat wij gedegen deskundigheid op het gebied van bouwhistorie, architectuurgeschiedenis, restauratietechniek, bredere cultuurhistorie en monumentenbeleid in huis hebben. Ook bent u tevreden over de processen om tot vergunningverlening bij rijksmonumenten te komen en over de recente wijzigingen bij onze Commissie voor Welstand en Monumenten. U vat dit samen met de zin 'in de zorg voor rijksmonumenten binnen de gemeente Groningen is dus veel goed geregeld'.

Wij menen ook dat wij wat betreft onze wettelijke taken op het gebied van de instandhouding van rijksmonumenten ons werk naar behoren doen. Des te groter is onze verbazing over het voorstel van staatssecretaris Zijlstra om bepaalde werkzaamheden bij rijksmonumenten vergunningvrij te maken.

Onze opstelling als gemeente m.b.t. bouwhistorie, de bescherming van naoorlogse architectuur en stedenbouw, de recente aanwijzing van honderden gemeentelijke monumenten (merendeels gelegen binnen de Beschermd Gezichten), onze digitale Cultuur Waarden Kaart e.d., worden door u eveneens positief beoordeeld. Daar zijn we blij mee, want net als u vinden we dit één voor één belangrijke items. In de rijksregelgeving zien wij hiervoor echter nauwelijks aanknopingspunten, laat staan wettelijke regels. Wij vragen ons daarom wel af op welke gronden u dit in uw toetsing heeft meegenomen? Een betere verankering van dit soort zaken in rijksregelgeving zou voor ons een grote stimulans zijn om deze werkzaamheden te continueren. Met de visie Erfgoed en Ruimte lijkt het rijk echter een geheel andere weg in te slaan.

Met betrekking tot de *beschermd stadsgezichten* merkt u op dat de zorg hiervoor in kwaliteit verschilt van die voor de beschermde monumenten, met name voor het oudste deel van de stad, het gebied binnen de diepenring. Het bestemmingsplan Binnenstad 1995 dat hiervoor geldt, vindt u 'globaal en geeft ruime mogelijkheden om niet passend te bouwen'.

Wij zien de binnenstad als het functionele kloppend hart van de stad. Binnen de grenzen die het Beschermd Stadsgezicht daaraan stelt, willen we het verder ontwikkelen van de binnenstad nadrukkelijk mogelijk maken en de stad niet op slot zetten. De samenleving is de motor achter deze ontwikkeling, de ontstane bebouwing de neerslag daarvan. Daar zijn we zuinig op, maar dat is niet ons enige doel. Wij vinden dat het mogelijk moet zijn de stad ook te verrijken met bijdragen uit onze tijd. Echter, de samenleving is veranderd. De stedelijke dynamiek is toegenomen en het krachtenveld van de (markt)partijen die daarin opereren. Ons vigerende bestemmingsplan dateert uit 1995 en is nog rechtsgeldig tot 2015. Het bestemmingsplan moet aan de veranderende omstandigheden en ontwikkelingen worden aangepast. Wij hebben daarom al eerder besloten het bestemmingsplan Binnenstad te actualiseren. Daar wordt inmiddels volop aan gewerkt. Onder meer de RCE wordt daarbij intensief betrokken.

Veel van uw aanbevelingen gaan over de relatie tussen cultuurhistorie en Ruimtelijke Ordening. U vindt dat de cultuurhistorie meer verankerd moet worden in het RO-

beleid en de uitvoering daarvan. Met u hechten wij aan een afgewogen en integraal ruimtelijk beleid. De cultuurhistorische waarden van onze stad vormen daarin een belangrijke drager, die wij waar nodig meer in beeld zullen brengen.

Reactie op uw aanbevelingen uit het rapport:

Onderzoek:

- Vraag bij ruimtelijke ontwikkelingen in beschermde gezichten om een nader cultuurhistorisch onderzoek en stel criteria op om te bepalen in welke gevallen een dergelijk onderzoek verplicht is en hoe diepgaand dat moet zijn.
- Zorg ervoor dat de uitkomsten van dergelijke onderzoeken worden geïmplementeerd in de plannen.

Reactie: cultuurhistorisch onderzoek geeft inzicht in de ruimtelijke ontwikkeling van een locatie in het verleden, maar biedt een beperkte handreiking voor toekomstige, nieuwe ontwikkelingen. Ons inziens is het belangrijk de cultuurhistorische waarden en de ruimtelijke ontwikkeling van het betreffende stadsdeel als geheel goed 'in de vingers' te hebben en in die geest ruimte te bieden om de stad zich geleidelijk aan als gevolg van functionele mensen wensen te laten vernieuwen. Schaal, korrel en bouwhoogte kunnen daarbij kaderstellend zijn. Bouwhistorisch onderzoek vormt een belangrijke bouwsteen om dit transformatieproces inhoudelijk te voeden.

Bestemmingsplannen:

Waarborg bij de aanstaande actualisatie van het bestemmingsplan Binnenstad uit 1995 de inbreng vanuit de gemeentelijke cultuurhistorici.

Reactie: bij de actualisatie van het bestemmingsplan Binnenstad worden alle daarvoor relevante deskundigen betrokken, zowel intern gemeentelijk als daarbuiten.

Planvorming en -behandeling:

Stel de cultuurhistorische waarden bij aanvragen voor plannen in de beschermde gezichten als kaderstellend.

Reactie: wij overwegen om ingrijpende bouwaanvragen binnen beschermde stadsgezichten te voorzien van een specifiek monumentenadvies.

Advisering:

Blijf zorg dragen voor een goed functionerende Kleine Commissie Monumenten zodat een zorgvuldige advisering over cultureel erfgoed gewaarborgd blijft en betrek bij de evaluatie van de werkwijze van de Kleine Commissie de vraag welke termijn nodig is voor zorgvuldige beoordeling.

Reactie: wij waarderen het dat u onze keuze voor het instellen van de Kleine Commissie Monumenten ondersteunt. De periodieke evaluaties doen wij om vanuit de opgedane ervaringen waar nodig de werkwijze verder te verbeteren.

Besluit:

Zorg ervoor dat besluiten voor één uitleg vatbaar zijn geformuleerd en dat ze goed zijn onderbouwd.

Reactie: de bedoelde besluiten zijn eenduidig juridisch geformuleerd en voor onderbouwing wordt verwezen naar het advies van de Commissie. Bij de evaluatie van de werkwijze van de Kleine Commissie Monumenten zal de formulering van het advies worden betrokken.

Beleid:

- Zorg voor Welstandsbeleid dat nader ingaat op en rekening houdt met de verschillende karakteristieken van de binnenstad.
- Zorg voor een betere beleidsmatige integratie van monumentenzorg en ruimtelijke ordening.

Reactie: in relatie tot de actualisatie van het Bestemmingsplan Binnenstad zullen ook de mogelijkheden om zaken via Welstandsbeleid te regelen opnieuw worden bekeken. Integraal beleid is nodig om de gewenste samenhang tussen de verschillende beleidsvelden te garanderen. Wij besteden hier de nodige aandacht aan.

Toezicht en handhaving:

Handhaaf consequent bij alle initiatiefnemers

Reactie: elke omgevingsvergunning wordt door de afdeling bouw- en woningtoezicht geïnspecteerd en gehandhaafd volgens vastgesteld beleid.

Informatieoverdracht:

Zorg voor projecten in beschermde gezichten waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan, voor een structurele interne afstemming tussen stedenbouw en ruimtelijke ordening enerzijds en cultuurhistorie en monumenten anderzijds.

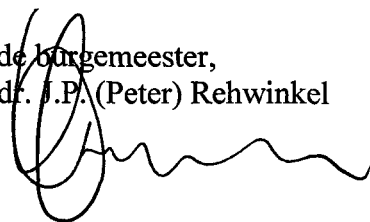
Reactie: ons beleid is dat bij het al dan niet verlenen van vrijstellingen alle relevante aspecten en regelgeving bij de afweging wordt betrokken. Waar nodig zullen werkprocessen daartoe worden verbeterd. Ook hebben wij het voornemen om monumentenzorg en stedenbouw in één afdeling samen te voegen.

Tot zover onze reactie op het rapport van de Erfgoedinspectie.

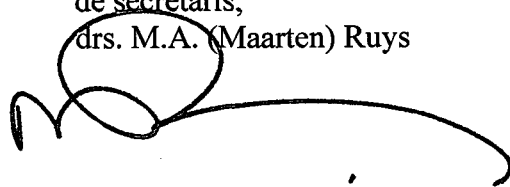
Als bijlage zenden wij u de samenvatting van het rapport van de Erfgoedinspectie d.d. maart 2011. Het complete rapport van de Erfgoedinspectie vindt u in de visietrommel.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel



de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys



Samenvatting

Naar aanleiding van de bevindingen komt de Inspectie over de stand van zaken van monumentenzorg in de gemeente Groningen tot conclusies die hieronder zijn samengevat.

De Erfgoedinspectie heeft de monumentenzorg binnen de gemeente Groningen getoetst op basis van het *Waarderingskader Instandhouding rijksmonumenten* en het *Waarderingskader beschermde stads- en dorpsgezichten* (zie bijlage 3).

In het kader van een gecombineerde inspectie naar de Instandhouding van rijksmonumenten en beschermde gezichten zijn gesprekken gevoerd met verschillende actoren die zich bezig houden met de monumentenzorg en is een rondgang door de gemeente gemaakt waarbij enkele beschermde gezichten van Groningen werden bekeken. Tevens zijn in het kader van de reality check zes rijksmonumenten en vier projecten verspreid over drie beschermde stadsgezichten van Groningen bezocht; hiervan zijn ook de bijbehorende dossiers bekeken. Tijdens de inspectie bleek dat bij een aanvraag voor één van de zes bezochte objecten, na samenvoeging met een rijksmonument, onterecht gedacht is dat dit pand dezelfde status had.

Wat betreft de vier ontwikkelingen in de drie beschermde gezichten zijn twee binnen de vigerende bestemmingsplannen *Partiële Herziening Bestemmingsplan Korrewegwijk/ De Hoogte (beschermd stadsgezicht)* (april 2007) en *Oosterparkwijk (2000)* gerealiseerd. Twee andere ontwikkelingen zijn gerealiseerd met een binnenplanse vrijstelling/ ontheffing van respectievelijk bestemmingsplan *Binnenstad Oost (2000)* en bestemmingsplan *Binnenstad 1995*.

Ten slotte zijn alle relevante beleidsdocumenten van de gemeente opgevraagd en bestudeerd.

Geconstateerd is dat de zorg voor de rijksmonumenten in Groningen op een groot aantal onderdelen adequaat is georganiseerd en dat de gemeente de meerwaarde van de rijksmonumenten binnen de gemeentegrenzen nadrukkelijk inzet. De gemeente beschikt over gedegen deskundigheid op het gebied van bouwhistorie, architectuurgeschiedenis, restauratietechniek, bredere cultuurhistorie en monumentenbeleid. Wat betreft bouwhistorisch onderzoek is gebleken dat de gemeente Groningen structureel onderzoek doet naar objecten in de binnenstad en boerderijen binnen de gemeente. Ook wordt regelmatig in het kader van een vergunningaanvraag om dergelijk onderzoek gevraagd. En de gemeente heeft zich proactief opgesteld bij de inventarisatie van de na-oorlogse bebouwing. Daardoor is bij de gemeente groot inzicht

ontstaan in de aanwezige waarden en is ze goed in staat veel van de vergunningsaanvragen te beoordelen en af te wegen op basis van de aanwezige waarden. Enkele jaren geleden zijn de Inzichten tevens vastgelegd in een Cultuur Waarden Kaart (CWK).

Bij de planvorming voor ingrepen aan rijksmonumenten is de gemeente meestal via vooroverleg betrokken en de planvorming is vaak gericht op het herstel van de aanwezige waarden. De consultants van de RCE (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) worden, waar het rijksmonumenten betreft, op de juiste momenten bij zowel planvorming als uitvoering betrokken. Zij laten op hun beurt, vanwege de aanwezige lokale deskundigheid, veel over aan de gemeentelijke monumentenzorg.

Wat betreft de geïntegreerde welstands- en monumentencommissie, waar de Kleine Commissie Monumenten onderdeel van uitmaakt, merkt de Erfgoedinspectie het volgende op. De grote commissie werkte tot circa 2010 niet transparant omdat onder andere de adviezen niet werden gemotiveerd en deze ook verder onduidelijk waren. De gemeente heeft in de beperking van de adviesplicht van de RCE op 1 januari 2009 aanleiding gezien deze werkwijze te verbeteren en heeft dit ook vastgelegd in de *Werkwijze Kleine Commissie Monumenten*. Die werkwijze zal eind 2010 worden geëvalueerd, waarbij tevens de Wabo wordt betrokken en daarna zal de werkwijze worden verwerkt in het reglement op de commissie van 2007. De Erfgoedinspectie heeft geconstateerd dat de nieuwe werkwijze en de nieuwe samenstelling van de commissie tot grote verbeteringen heeft geleid in de advisering op dit gebied.

In de zorg voor rijksmonumenten binnen de gemeente Groningen is dus veel goed geregeld, maar er zijn nog verbeteringen mogelijk. Zo wordt het monumentenbeleid uit 1995 weliswaar elk jaar geactualiseerd, maar na vijftien jaar is er geen sprake meer van één duidelijke en transparante beleidsvisie op het gebied van cultuurhistorie en monumentenzorg.

Het toezicht en de handhaving tijdens de uitvoering verloopt in het algemeen goed. Het toezicht wordt vanuit de gemeente door deskundige medewerkers uitgeoefend en bij de handhaving worden zij tijdig betrokken. De meeste initiatiefnemers geven aan deze medewerkers als deskundig en toegankelijk te zien. Binnen de binnenstad van Groningen is echter sprake van enkele partijen die regelmatig met de uitvoering van hun plannen beginnen voordat er een vergunning of zelfs maar een advies van de welstands- en monumentencommissie ligt. Deze partijen zeggen dat ze korte lijnen binnen de gemeentelijke organisatie hebben en dat dit ze regelmatig alsnog een vergunning oplevert. Ook zouden ze naar eigen zeggen juridische procedures tegen de gemeente zo goed als altijd winnen. De gemeente daarentegen zegt veel werk te hebben aan het in toom houden van deze ontwikkelaars, die zich

slecht aan regels en afspraken houden. Volgens de gemeente geldt een duidelijke afspraak dat bij afwijking van de verleende vergunning contact met de bouwinspecteur opgenomen moet worden. Omdat betreffende ontwikkelaars zich vaak niet aan deze afspraak houden, worden de bouwwerkzaamheden regelmatig stilgelegd en wordt hierover met betrokken partijen vervolgens overleg gevoerd. De ongewenste sloopwerkzaamheden zijn dan vaak al uitgevoerd. De gesprekken hebben tot op heden niet tot de gewenste gedragsverbeteringen geleid.

Ten slotte is gebleken dat de kamerverhuur voor de monumentale waarden grote gevolgen kan hebben. Alertheid vanuit de gemeente op dit punt is op zijn plaats.

De Erfgoedinspectie heeft binnen de gemeente Groningen wat betreft de zorg voor de beschermde gezichten en dan vooral dat van de Groningse binnenstad, een verschil in kwaliteit ten opzichte van die voor rijksmonumenten geconstateerd. Dat heeft een aantal oorzaken.

Van de drie bezochte gezichten zijn er twee adequaat beschermd door een beschermend bestemmingsplan en dat geldt ook voor een deel van de binnenstad. Dat is echter niet het geval voor een groot deel van het beschermde gezicht binnenstad, het oudste deel van de stad. Het bestemmingsplan Binnenstad 1995 is globaal en geeft ruime mogelijkheden om te bouwen waarbij geen rekening wordt gehouden met de schaal en de maat van het gebied. De gemeente Groningen heeft dit recent onderkend en is gestart met de herziening van het vigerende bestemmingsplan.

Het welstandsbeleid van de gemeente kent goede wijkbeschrijvingen waarin de cultuurhistorische waarden een duidelijke plaats hebben en de karakteristieken duidelijk zijn beschreven. Voor de binnenstad geldt dit echter niet omdat het te moeilijk zou zijn voor een dergelijk divers gebied met deze complexe ruimtelijke verhoudingen een algemene beschrijving met karakteristieken aan te geven. Het overige ruimtelijke beleid van de gemeente besteedt evenmin aandacht aan cultuurhistorische waarden.

Voorafgaand aan ingrepen in het beschermde gezicht wordt, in tegenstelling tot bij ingrepen in gebouwen, niet structureel cultuurhistorisch onderzoek verricht. De Erfgoedinspectie heeft ook een belangrijk verschil geconstateerd tussen de contacten met de RCE over de rijksmonumenten en die over de ingrepen in de beschermde gezichten. Wat betreft de objecten vindt regelmatig overleg plaats, maar bij de ingrepen in vooral het beschermde stadsgezicht binnenstad wordt de RCE door de gemeente vaak niet betrokken. Mede daarom selecteren de stedenbouwkundig consultants van de RCE op basis van de lijsten met

voorontwerpen die door de VROM-inspectie (nu Inspectie Infrastructuur en Milieu) worden toegestuurd, niet-passende plannen. Daardoor zijn zij in staat zelf in te schatten wanneer contact met de gemeente moet worden opgenomen over bepaalde voorgenomen ingrepen en dat doen ze voor het beschermde gezicht binnenstad Groningen regelmatig. In vervolg hierop worden soms ook zienswijzen door de dienst Ingediend.

Ten slotte heeft de Erfgoedinspectie geconstateerd dat wanneer de cultuurhistorische en de daarmee samenhangende toeristische belangen worden afgewogen ten opzichte van andere economische belangen van grootschalige ontwikkelingen in beschermde gezichten, de laatste vrijwel altijd zwaarder wegen. De projecten die vervolgens worden gerealiseerd houden te weinig rekening met de uitgangspunten wat betreft de schaal en maat van het beschermde gezicht.

De gemeentelijke stedenbouwkundigen wegen de verschillende belangen af. Door het gebrek aan structurele betrokkenheid van de monumentenzorgers en cultuurhistorici wordt het erfgoedbelang eerder onvoldoende mee gewogen. Die betrokkenheid kan bijdragen aan een grotere instandhouding van de bestaande historische karakteristiek en zou daarmee kunnen bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit ter plaatse.

Overzicht van de belangrijkste aanbevelingen aan de gemeente:

Aanbevelingen:

Onderzoek

- Vraag bij ruimtelijke ontwikkelingen in de beschermde gezichten om een nader cultuurhistorisch onderzoek en stel criteria op om te bepalen in welke gevallen een dergelijk onderzoek verplicht is en hoe diepgaand dat moet zijn.
- Zorg ervoor dat de uitkomsten van dergelijke onderzoeken worden verwerkt in de plannen.

Bestemmingsplannen

- Waarborg bij de aanstaande actualisatie van het bestemmingsplan Binnenstad 1995 de inbreng vanuit de gemeentelijke cultuurhistorici.

Planvorming en -behandeling

- Stel de cultuurhistorische waarden bij aanvragen voor plannen in de beschermde stadsgezichten als kaderstellend.

Planbehandeling

- Stuur de stukken, in de gevallen waarbij dat wettelijk verplicht is, snel door naar de RCE zodat deze tijdig kan adviseren.
- Stel de cultuurhistorische waarden bij aanvragen voor plannen in de beschermde stadsgezichten als kaderstellend.

Advisering

Monumentencommissie

- Blijf zorg dragen voor een goed functionerende Kleine Commissie Monumenten zodat een zorgvuldige advisering over cultureel erfgoed gewaarborgd blijft en betrek bij de evaluatie van de werkwijze van de Kleine Commissie Monumenten de vraag welke termijn nodig is voor een zorgvuldige beoordeling.

RCE

- Betrek de RCE in een vroeg stadium bij ruimtelijke ontwikkelingen in beschermde gezichten

Besluit

- Zorg ervoor dat besluiten goed zijn onderbouwd.

Uitvoering

- Breng het voornemen in de praktijk om zorgvuldig te kijken naar het gebruik van monumenten in relatie tot kamerverhuur.

Beleid

- Zorg voor een welstandsnota die nader ingaat op en rekening houdt met de verschillende karakteristieken van de binnenstad.
- Zorg voor een betere beleidsmatige integratie van monumentenzorg en ruimtelijke ordening.

Toezicht en handhaving

- Streef naar een optimale handhaving.

Maatschappelijke meerwaarde

- Betrek de toeristische waarden (als belangrijke economische waarde) van monumenten en de historische structuren van de beschermde gezichten nadrukkelijk bij afwegingen.

Informatieoverdracht

- Zorg bij projecten in de beschermde gezichten waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan, voor een structurele interne afstemming tussen stedenbouw en ruimtelijke ordening enerzijds en cultuurhistorie en monumentenzorg anderzijds.