

MONUMENTAAL GEBOUW HERBESTEMT HET BUITENGEBIED

DE INVLOED VAN OVERHEIDSBELEID OP HET HERBESTEMMEN
VAN MONUMENTALE GEBOUWEN IN HET BUITENGEBIED IN DE
PROVINCIES DRENTHE EN GRONINGEN

MASTERTHESIS

Planologie



Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Student Ing. Maarten C. Vieveen
S1952714

Afstudeerbegeleider Drs. Tom van der Meulen
Tweede beoordelaar Dr. Ir. Terry van Dijk

Begeleider stage Ir. J. Andries van den Berg
BügelHajema adviseurs

Appingedam, januari 2012

Afbeelding titelpagina, foto: Vieveen (2011d)

MONUMENTAAL GEBOUW HERBESTEMT HET BUITENGEBIED

DE INVLOED VAN OVERHEIDSBELEID OP HET HERBESTEMMEN
VAN MONUMENTALE GEBOUWEN IN HET BUITENGEBIED IN
DE PROVINCIES DRENTHE EN GRONINGEN

MASTERTHESIS

Planologie



**rijksuniversiteit
 groningen**

faculteit ruimtelijke
 wetenschappen

Student

Ing. Maarten C. Vieveen
S1952714

Afstudeerbegeleider
Tweede beoordelaar

Drs. Tom van der Meulen
Dr. Ir. Terry van Dijk

Begeleider stage

Ir. J. Andries van den Berg
BügelHajema adviseurs

11 JANUARI 2012



VOORWOORD

Toen ik een jaar of tien was ontstond mijn interesse in de gebouwde omgeving. In onze achtertuin werden kassen gebouwd (Pijnacker, Zuid-Holland) en mijn ouders lieten nieuwe gebouwen voor het melkveebedrijf bouwen (Tjuchem, Groningen). Rond deze periode wilde ik graag architect worden en met die gedachte deed ik na de Mavo de Havo en begon aan de opleiding HBO Bouwkunde. Voor het einde van de opleiding HBO Bouwkunde besloot ik me niet verder te verdiepen in architectuur, maar monumentale gebouwen. Gedurende de masteropleiding Planologie kreeg ik de mogelijkheid mij verder te verdiepen in ruimtelijke planning en cultureel erfgoed, het resultaat van deze master ligt voor u in de vorm van deze masterthesis.

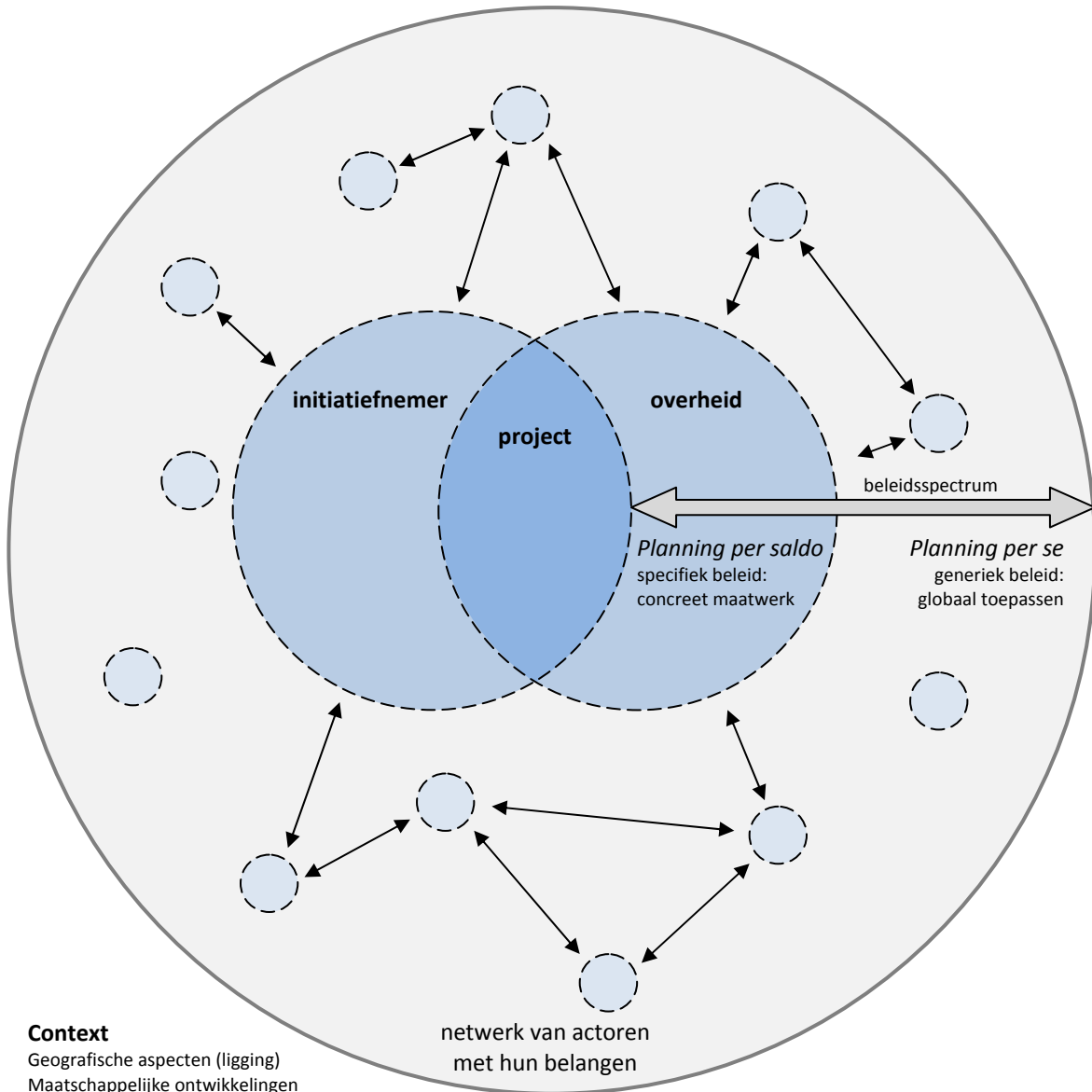
Alhoewel ik oorspronkelijk van plan was dit onderzoek in een korte periode uit te voeren, drie à vier maanden werden het er negen. En dat voor iemand die **planologie** studeert! Met de komst van mijn tweede zoon en de start van mijn werk als onderzoeker *Energieke Restauratie* bij het kenniscentrum NoorderRuimte van de Hanzehogeschool Groningen heeft de tweede 'helft' van mijn onderzoek meer verspreid en tussen de bedrijven door plaatsgevonden. De eerste drie maanden heb ik drie dagen per week een werkplek tot mijn beschikking gehad bij BügelHajema adviseurs in Assen. Deze werkomgeving heb ik als zeer prettig ervaren, niet alleen omdat ik op een flexibele manier heb kunnen werken, maar ook door de interessante en prettige gesprekken die ik met collega's heb gevoerd. Naast mijn collega's wil ik alle mensen bedanken die hebben bijgedragen aan mijn onderzoek via interviews, gesprekken, telefoontjes, e-mailcontact en niet te vergeten iedereen die actief is geweest in de workshop: de studenten, begeleiders en experts! Ondanks het enthousiasme tijdens en rondom de workshop konden de resultaten niet worden gebruikt voor dit onderzoek, doordat de onderzoeksvraag aangepast werd. Andries van den Berg (BügelHajema adviseurs), Jarik van der Velde (Acantus), Nans Kolff (gemeente Oldambt), Jelle Langeland (Drents Plateau) en Bate Boschma (Hanzehogeschool Groningen) wil ik in het bijzonder noemen voor de inzet bij mijn onderzoek, zij het inhoudelijk of organisatorisch.

Via deze weg wil ik speciaal mijn afstudeerbegeleider Tom van der Meulen van de Rijksuniversiteit Groningen bedanken voor de interessante en gezellige gesprekken die wij samen hadden, onze gesprekken heb ik als positief 'confronterend' en prettig ervaren. Tom de typefout heb ik opgelost: uiteindelijk wil iedereen zijn... masterthesis met een goed gevoel inleveren!

Als laatste wil ik mijn vrouw Krista en zoons Koen (2) en Stijn (0) bedanken voor hun geduld en het feit dat de vader des huizes regelmatig het huis uit vluchtte of naar boven ging om aan het werk te gaan, of zoals Koen zou zeggen: "Papa derk? Ja!" Krista bedankt voor het grote geduld voor alle avonden (en nachten!), weekenden en onze vakanties die ik opvulde met lezen en schrijven, en natuurlijk voor je betrokkenheid bij het schrijven van mijn masterthesis!

Ik wens iedereen veel plezier bij het lezen van mijn masterthesis.

Maarten C. Vieveen
Appingedam, 11 januari 2012



Context

- Geografische aspecten (ligging)
- Maatschappelijke ontwikkelingen (demografie, ontkerking, individualisering)
- Economische ontwikkelingen (intensivering, schaalvergroting)

Figuur 0.1: Conceptueel model

SAMENVATTING

Probleemstelling en onderzoeksvraag

Alhoewel initiatiefnemers in het herbestemmingsproces beslissingen nemen kunnen deze beslissingen door verschillende actoren worden beïnvloed. In wetenschappelijke literatuur en handreikingen wordt met name ingegaan op fasemodellen (of stappenplannen) en procesmodellen (met succes- en faalfactoren). Overheidsbeleid wordt in deze bronnen over het algemeen genoemd in de fasen waarin de initiatiefnemer moet onderzoeken of het concrete plan voldoet aan wet- en regelgeving of wanneer overheidsinstellingen het concrete plan zelf toetsen aan wet- en regelgeving waarna al dan niet een beschikking wordt afgegeven.

In deze masterthesis ligt de nadruk op de invloed die overheidsinstellingen via beleidsinstrumenten uitoefenen op het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied van de provincies Drenthe en Groningen. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Op welke wijze kan overheidsbeleid met betrekking tot het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied in de provincies Drenthe en Groningen effectiever ingezet worden?*

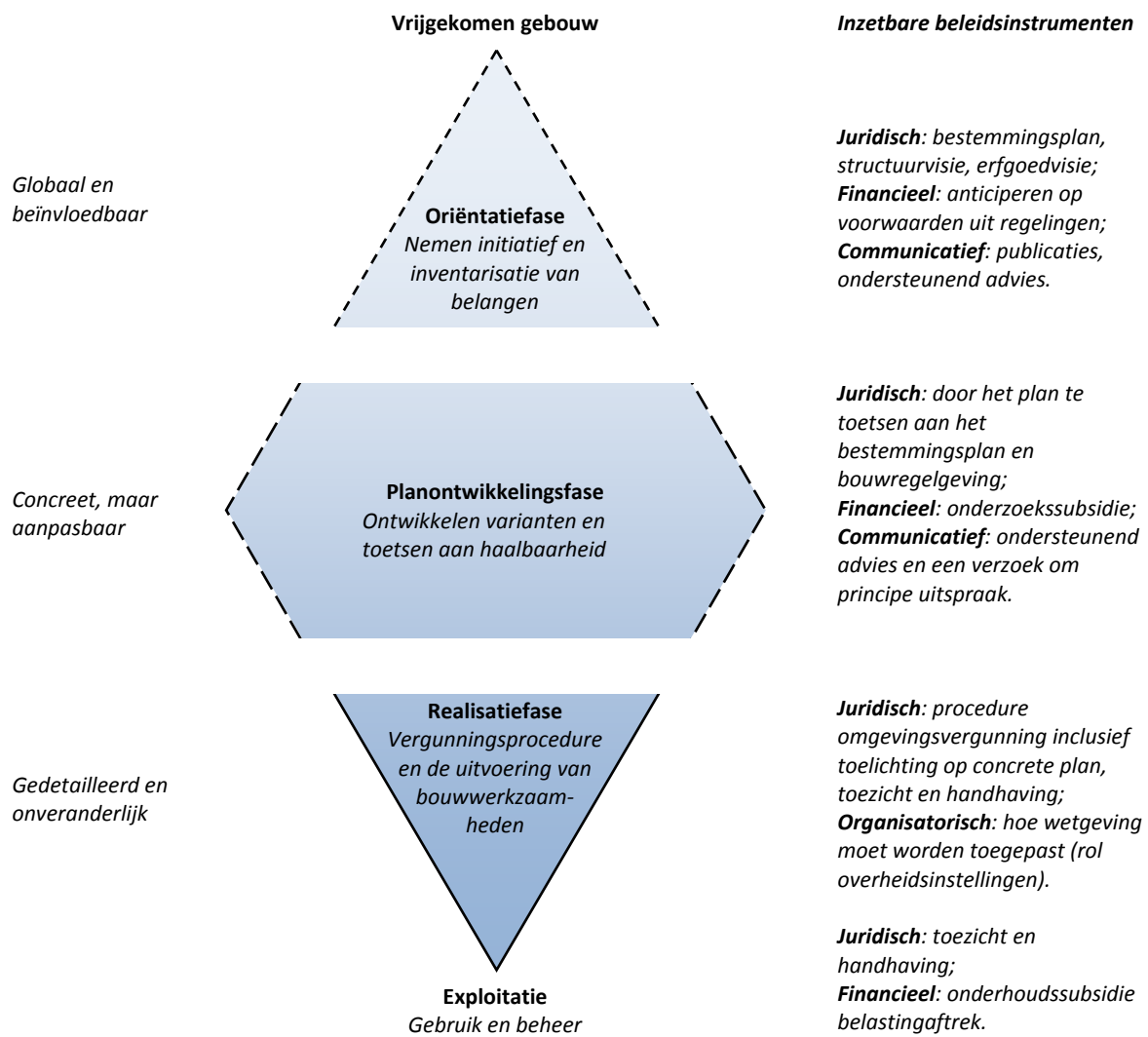
Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is onderzoek gedaan naar de positie van overheidsbeleid ten opzichte van andere invloedsfactoren in het herbestemmingsproces, het beleidsinstrumentarium van overheidsinstellingen (met name de provincies Drenthe en Groningen en de gemeenten Borger-Odoorn en Oldambt) en welke spanningen worden ervaren door stakeholders uit de herbestemmingspraktijk in het algemeen en betrokken bij de vier geanalyseerde casussen.

Onderzoeksresultaten

Bij het herbestemmingsproces proberen verschillende actoren op verschillende momenten invloed uit te oefenen op een concreet plan van de initiatiefnemer (zie figuur 0.1). Invloedrijke actoren bij het herbestemmen van monumentale gebouwen zijn overheidsinstellingen, financiers, de (vorige) eigenaar en belangengroeperingen. Aan de hand van het fasemodel voor het herbestemmingsproces (met de fasen oriëntatiefase, planontwikkelingsfase en realisatiefase) en hierin inzetbare beleidsinstrumenten van overheidsinstellingen (naar de instrumentenfamilies: juridisch, financieel, communicatief en organisatorisch) te plaatsen ontstaat een beeld van de momenten waarop overheidsinstellingen invloed kunnen uitoefenen op herbestemmen (zie figuur 0.2). De inhoud die aan beleidsinstrumenten gegeven kan worden kan per gemeente en per beleidsstuk verschillen door een duidelijke, globale of geen omschrijving van gewenste ontwikkelingen. De afstemming van belangen op een vroeg moment in de planontwikkelingsfase is van belang in de eerste plaats voor een sterk verhaal waarbij de belangen van actoren tot elkaar komen en in de tweede plaats voor het soepel doorlopen van het herbestemmingsproces.

De meeste inzetbare beleidsinstrumenten kunnen worden geplaatst in de realisatiefase van het herbestemmingsproces. Dit wordt verklaard doordat de procedure voor de omgevingsvergunning het concrete plan getoetst moet worden aan de vigerende beleidsdocumenten en (intern en extern) advies moet worden ingewonnen. Door het accent op de vergunningprocedure is een reactieve houding van overheidsinstellingen een logisch gevolg. Echter om verval van cultuurhistorische waarden te voorkomen mag een proactieve houding worden verwacht om bijvoorbeeld het herbestemmen van monumentale gebouwen te stimuleren.

De provincies Drenthe en Groningen en de gemeenten Borger-Odoorn en Oldambt noemen (landschappelijke) kernkwaliteiten als vertrekpunt voor beleidsdocumenten. De provincies hebben beide een inventarisatie gemaakt van landschapskwaliteiten, de provincie Drenthe heeft hieraan sturingsvormen gekoppeld. Zowel de gemeente Borger-Odoorn als Oldambt hebben flexibel beleid opgesteld om ruimte te bieden aan ontwikkelingen in het buitengebied. Op dit moment stelt de gemeente Borger-Odoorn specifiek beleid op voor Vrijgekomen Agrarische Bedrijfsgebouwen (VAB) en stelt de gemeente Oldambt een erfgoednota op die als onderlegger gebruikt kan worden bij ruimtelijk beleid. De provincies en gemeenten hebben niet duidelijk aangegeven hoe de ambtelijke vergunningprocedure is ingericht. Wel kennen de gemeenten een Klant ContactCentrum (KCC) waar informatie over de vergunningprocedure ingewonnen kan worden. Verschillen bestaan in de advisering door de regionale steunpunten het Drents Plateau en Libau; bij het Drents Plateau adviseert één commissie een concreet plan integraal voor welstand- en monumentenzorg, bij Libau vindt de advisering plaats voortwee commissies.



Figuur 0.2: Fasemodel voor herbestemmen en de positie van beleidsinstrumenten van overheidsinstellingen

Stakeholders uit de herbestemmingspraktijk geven aan dat met betrekking tot de **exploitatie van het gebouw** (financiering en onderhoud) provinciale en gemeentelijke overheidsinstellingen niet of beperkte invloed uitoefenen. Als invloedrijke aspecten worden onder andere inkomstendaling, de stijging van energieprijzen of de afgenomen investeringsrisico's van banken genoemd. Een aantal respondenten geeft aan dat het geven van institutionele erkenning van een monumentaal gebouw of advisering over een concreet plan indirecte gevolgen heeft voor de exploitatie (bijvoorbeeld kosten aan verzekeringen, onderhoud en voldoen aan voorwaarden van een erfinrichtingsplan en/of saneringsregeling). Spanningen met betrekking tot **organisatorische aspecten** richten zich met name op de onervarenheid van de initiatiefnemer (en soms zijn adviseurs) met vergunningprocedures en de aanraakbaarheid van monumentale gebouwen. In de planontwikkelings- en realisatiefase kan proceduretijd beperkt worden door in het begin van de planontwikkelingsfase een aanvraag voor een principe uitspraak in te dienen bij het college van burgemeester en wethouders (B&W), met deze uitspraak kan duidelijkheid geboden worden over de aanraakbaarheid van het monumentale gebouw (en mogelijke extra ontwikkelingskosten en tijd bestpaard). Inzicht in de vergunningsprocedure en in inzetbare beleidsinstrumenten kan bijdragen aan het voorkomen van spanningen tussen initiatiefnemer en overheidsinstellingen. Verschillende respondenten geven aan dat er onduidelijkheid bestaat over de rol en positie van overheidsinstellingen bij herbestemmen (wie wanneer advies geeft gedurende de vergunningprocedure en wat toetsingscriteria zijn). Overheidsinstellingen kunnen op deze spanningen invloed uitoefenen door communicatieve beleidsinstrumenten in te zetten. Spanningen met betrekking tot de **inhoudelijke uitwerking** hebben met name betrekking op de verschillende belangen van actoren, onduidelijkheid over de aanraakbaarheid van een gebouw, de betekenis van dit gebouw voor de omgeving en gebreken die gedurende de uitvoering aan het licht kunnen komen.

Met betrekking tot de beoordeling van de **inhoudelijke uitwerking** via **juridische beleidsinstrumenten** van het concrete plan kan bij de casestudies worden geconcludeerd dat overheidsinstellingen over het algemeen bereid zijn planologische medewerking te verlenen nieuwe ontwikkelingen. Daarbij is een uitgangspunt rechtsbescherming van de huidige inwoners en ondernemers in het betreffende gebied. Het kennen van lokale belangen vormt daarmee een belangrijk onderdeel voor het voorkomen van een lange vergunningprocedure, bijvoorbeeld het betrekken van lokale ondernemers in de planontwikkelingsfase (steenfabriekterrein te Wirdum) en (kritische) reacties tijdens een bewonersbijeenkomst (boerderij te Westerlee). Het behoud van cultuurhistorische waarden is een inhoudelijk aspect waarop overheidsinstellingen veel invloed kunnen uitoefenen, zoals de invloed van de monumentenzorgers (boerderij te Westerlee). Financiële aspecten lijken in minder sterke mate te worden beïnvloed door overheidsinstellingen via **financiële beleidsinstrumenten**. Deze financiële beleidsinstrumenten vormen wel een belangrijk aandeel voor de **exploitatie van het gebouw** bij het herbestemmen van monumentale gebouwen, bijvoorbeeld de relatie tussen de laagrentende lening, het eigendom en de omgevingsvergunning (kerk te Tweede Exloërmond). **Organisatorische aspecten** geven een extra complexiteit aan herbestemmingsopgaven. Een ineffektieve organisatie van het herbestemmingsproces (goede adviseurs inschakelen en een goede oriëntatie op randvoorwaarden vanuit overheidsbeleid) kan leiden tot het ineffectief doorlopen van de vergunningprocedure. Bijvoorbeeld de verschillende organisatievormen van opdrachtgeverschap (steenfabriekterrein te Wirdum); onduidelijkheid over de te doorlopen stappen in de vergunningprocedure met bijbehorende termijnen (kerk te Tweede Exloërmond); de ingetrokken vergunningaanvragen waarschijnlijk door miscommunicatie (boerderij te Valthermond). Via **communicatieve beleidsinstrumenten** oefenen overheidsinstellingen een sterke invloed uit op de aanraakbaarheid van monumentale gebouwen en daarmee het concrete plan.

De meeste spanningen van overheidsbeleid in het herbestemmingsproces lijken veroorzaakt te worden door **juridische, financiële en communicatieve beleidsinstrumenten**. Met name via het bestemmingsplan en de advisering door monumentenzorgers oefenen overheidsinstellingen veel invloed uit op het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied.

Verwacht wordt dat de komende jaren, met name voor agrarisch erfgoed, in de provincies Drenthe en Groningen herbestemmingsopgaven zullen ontstaan. Hierbij zal de verlaagde demografische druk in Noord-Nederland extra urgentie geven aan herbestemmen om eventueel verval en verlies van cultuurhistorische waarden te voorkomen. Zowel de provincies als de gemeenten hebben flexibel beleid opgesteld voor de ontwikkelingsmogelijkheden van monumentale gebouwen in het buitengebied. Alhoewel met de **herbestemmingsverkenning** van de provincie Drenthe en het Drents Plateau wordt getracht te anticiperen op herbestemming (proactief beleid), lijkt de gemeente Borger-Odoorn hierbij een reactieve houding aan te nemen. Bij de provincie Groningen en gemeente Oldambt lijkt ook reactief beleid gevoerd te worden.



Opgemerkt moet worden dat het in ontwikkeling zijnde VAB-beleid van de gemeente Borger-Odoorn en de in ontwikkeling zijnde erfgoednota van de gemeente Oldambt niet zijn meegenomen in dit onderzoek. De flexibiliteit van het monumentenadvies kan als een vorm van *planning per saldo* kan worden omschreven. Door het subjectieve karakter van de waardstelling zal het beschermen van waarden zich altijd tussen het spectrum van conserveren en ontwikkelen bewegen.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksresultaten wordt geconcludeerd dat de effectiviteit van overheidsbeleid vergroot kan worden. Ineffectief beleid kan leiden tot miscommunicatie, vertraging in het herbestemmingsproces (en verhoogde kosten voor de planontwikkeling) en uiteindelijk verlies van cultuurhistorische waarden. De aanbevelingen zijn gericht aan overheidsinstellingen in het algemeen en specifiek voor de beschouwde provincies Drenthe en Groningen en de gemeenten Borger-Odoorn en Oldambt.

Communicatieve beleidsinstrumenten

Overheden: bied service aan initiatiefnemers door samenwerking met andere Klant ContactCentra!

Voor initiatiefnemers is niet duidelijk aangegeven welke ingezette beleidsinstrumenten van verschillende overheidsinstellingen bij het herbestemmen van monumentale gebouwen van toepassing zijn. Voorgesteld wordt hier inzicht in te geven, maar aangezien dit een arbeidsintensieve opgave is wordt aanbevolen de contactpersoon of coördinator van de Klant ContactCentra met elkaar te laten samenwerken zodat voor een initiatiefnemer via één contactpersoon de benodigde informatie kan worden verzameld.

Gemeenten: maak uw vergunningprocedure inzichtelijk!

Voor initiatiefnemers van een concrete plan bestaat onduidelijkheid over de wijze waarop gemeenten de ambtelijke procedure voor de omgevingsvergunning hebben ingericht. Gemeenten wordt aanbevolen om, bijvoorbeeld door een stroomschema, meer inzicht te geven in *welke adviseurs, wanneer advies* (moeten) uitbrengen. Dit zou gekoppeld kunnen worden aan het digitale loket voor de omgevingsvergunning.

Juridische beleidsinstrumenten, planologische aspecten

Gemeenten: geef vooraf duidelijk aan wat u wilt in uw buitengebied!

Structuurvisies en bestemmingsplannen geven een algemene omschrijving van gewenste ontwikkelingen in een gebied en daarnaast worden er specifieke regels in omschreven voor de bescherming van de bestaande situatie. Hoe gemeenten proactief willen anticiperen op leegstand wordt niet concreet aangegeven. Gemeenten wordt aanbevolen een toekomstbeeld te schetsen waarin wordt aangegeven hoe het gebied zich zou kunnen ontwikkelen, dit kan bijvoorbeeld in de vorm van *Best Practices* of een beeldkwaliteitsplan.

Juridische beleidsinstrumenten, cultuurhistorische aspecten

Overheden: geef aan wat bijzonder is aan uw monumentale gebouwen in het buitengebied!

Respondenten noemen de 'aanraakbaarheid' van het monumentale gebouw een aspect waarop overheidsinstellingen een sterke invloed uitoefenen. Veelal is niet duidelijk omschreven welke ingrepen toegestaan zijn. Aanbevolen wordt dat een monumentenzorger een *aanraakbaarheidsverkenning* maakt en aangeeft welke elementen: 1. hoge waarden; 2. positieve waarden en 3. indifferente waarden hebben. Deze verkenning moet een indicatief karakter hebben en geen juridisch bindende status.

Provincies: omschrijf wat de betekenis is van de waardenkaart voor het sturen op ontwikkelingen!

De waardenkaart van de provincie Groningen omschrijft kernkwaliteiten in het landschap, echter zijn hier geen sturingsvormen aan gekoppeld. De provincie Drenthe heeft wel sturingsvormen omschreven, maar de concrete betekenis van deze rol (dus de invloed) wordt niet expliciet omschreven. De provincies wordt aanbevolen de geïnventariseerde waarden aan sturingsvormen te koppelen (indien dit niet is omschreven) en expliciet aan te geven *welke rol de provincie wanneer* in de planontwikkelingsfase wil hebben (bijvoorbeeld advies op landschapskwaliteit door een landschapsarchitect of regionaal steunpunt).

Overheden: denk na over de betekenis van 'karakteristiek' of 'rijksmonument' voor herbestemmen!

Versillende respondenten geven aan dat overheidsinstellingen onvoldoende rekening lijken te houden met financiële consequenties van beschermende maatregelen (de institutionele erkenning en advisering) voor de eigenaar en initiatiefnemer (verzekeringslasten, onderhoudslasten, kosten voor een erfinrichtingsplan / saneringsregeling). Aanbevolen wordt bij beschermende maatregelen rekening te houden met de betekenis van deze maatregelen, bijvoorbeeld de financiële consequenties voor de eigenaar en initiatiefnemer.



INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	- 5 -
SAMENVATTING	- 7 -
INHOUDSOPGAVE	- 13 -
LIJST MET FIGUREN, TABELLEN EN BOXEN	- 17 -
HOOFDSTUK 1 INTRODUCTIE	- 23 -
1.1 Inleiding	- 23 -
1.2 Probleemdefinitie	- 25 -
1.3 Wetenschappelijke betekenis	- 25 -
1.4 Afbakening	- 27 -
1.5 Doelstelling	- 29 -
1.6 Vraagstelling	- 29 -
1.7 Methoden van onderzoek	- 31 -
1.8 Leeswijzer	- 31 -
HOOFDSTUK 2 EEN CONTEXT VOOR HERBESTEMMEN	- 33 -
2.1 Inleiding	- 33 -
2.2 Het vrijkomen van monumentale gebouwen	- 33 -
2.3 Demografische ontwikkelingen	- 37 -
2.4 Ondernemen in herbestemde monumentale gebouwen	- 39 -
2.5 Monumentenzorg in vogelvlucht	- 39 -
2.6 Samengevat	- 43 -
HOOFDSTUK 3 EEN THEORETISCH PERSPECTIEF OP HERBESTEMMEN	- 45 -
3.1 Inleiding	- 45 -
3.2 Procesmodel voor herbestemmen	- 47 -
3.3 Overheidsbeleid en de invloed op herbestemmen	- 49 -
3.4 De fasering van het herbestemmingsproces	- 53 -
3.5 Synthese fasemodel en inzetbare beleidsinstrumenten	- 57 -
HOOFDSTUK 4 DE INVLOED VAN DE OVERHEID OP HERBESTEMMEN	- 61 -
4.1 Inleiding	- 61 -
4.2 Ingezette beleidsinstrumenten	- 61 -
4.2.1 <i>Belangen en ingezette beleidsinstrumenten op Rijksniveau</i>	- 61 -
4.2.2 <i>Belangen en ingezette beleidsinstrumenten op provinciaal en gemeentelijk niveau</i>	- 63 -
4.3 Ervaringen van stakeholders uit de herbestemmingspraktijk	- 67 -
4.4 Casestudies	- 71 -
4.4.1 <i>Muziekeducatie in de voormalig gereformeerde kerk</i>	- 71 -
4.4.2 <i>Concerten en wonen in voormalige boerderij</i>	- 77 -
4.4.3 <i>Cultuureducatie en wonen op het steenfabriekterrein</i>	- 81 -
4.4.4 <i>Hotel en woning in voormalige boerderij</i>	- 87 -
HOOFDSTUK 5 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN	- 99 -
5.1 Inleiding	- 99 -
5.2 Onderzoeksvraag 1	- 99 -
5.3 Onderzoeksvraag 2	- 101 -
5.5 Hoofdvraag	- 107 -
5.6 Aanbevelingen	- 109 -



HOOFDSTUK 6, REFLECTIE UITGEVOERD ONDERZOEK	- 115 -
6.1 Inleiding	- 115 -
6.2 Oorspronkelijke onderzoeksvraag	- 115 -
6.3 Kanttekeningen bij de onderzoeksvragen	- 115 -
LIJST MET AFKORTINGEN	- 119 -
LITERATUURLIJST	- 121 -
BIJALGEN	
1. De fasering van het herbestemmingsproces	- 127 -
2. Ingezette beleidsinstrumenten	- 131 -
3. Interviews met stakeholders uit de herbestemmingspraktijk	- 139 -
4. Interviews met stakeholders betrokken bij de casussen	- 143 -



LIJST VAN FIGUREN, TABELLEN EN BOXEN

	Samenvatting	
Figuur 0.1	Conceptueel model	- 6 -
Figuur 0.2	Fasemodel voor herbestemmen en de positie van beleidsinstrumenten van overheidsinstellingen	- 8 -
	Hoofdstuk 1, introductie	
Tabel 1.1	Relatie tussen waarden en functioneren	- 24 -
Figuur 1.1	Conceptueel model	- 26 -
	Hoofdstuk 2, Een context voor herbestemmen	
Figuur 2.1	Positie hoofdstuk 2 in het conceptueel model	- 32 -
Tabel 2.1	Indicatie van leegstand van monumentale gebouwen in Nederland	- 34 -
Tabel 2.2	Oppervlakte landbouwgrond en aantal agrarische bedrijven	- 34 -
Tabel 2.3	Bevolkingsomvang, landoppervlakte en bevolkingsdichtheid	- 36 -
Figuur 2.2	Bevolkingsgroei per gemeente 2008-2025	- 36 -
Figuur 2.3	Huishoudengroei per gemeente 2008-2025	- 38 -
	Hoofdstuk 3, Een theoretisch perspectief op herbestemmen	
Figuur 3.1	Positie hoofdstuk 3 in het conceptueel model	- 44 -
Figuur 3.2	stromenmodel bij het herbestemmen van monumentale gebouwen	- 46 -
Figuur 3.3	Barrièremodel Bacharch en Baratz (1970)	- 46 -
Figuur 3.4	Het 6F-model projectbureau Industrieel Erfgoed (1995)	- 46 -
Figuur 3.6	<i>Planning per saldo</i> en <i>planning per se</i> bij het herbestemmen van monumentale gebouwen	- 50 -
Figuur 3.6	Werkzaamheden, middelen en rollen van een gemeente	- 50 -
Tabel 3.1	Beleidsinstrumentarium van overheidsinstellingen bij herbestemming van monumentale gebouwen in het buitengebied	- 52 -
Tabel 3.2	KUN-model	- 54 -
Tabel 3.3	Herbestemmingverkenning, Drents Plateau	- 54 -
Box 3.1	De herbestemmingsverkenning	- 55 -
Figuur 3.7a	Fasemodel voor herbestemmen	- 56 -
Figuur 3.7b	De positie van beleidsinstrumenten	- 56 -
Figuur 3.8	Stroomschema uitgebreide procedure omgevingsvergunning	- 56 -
Figuur 3.9	Stroomschema reguliere procedure omgevingsvergunning	- 58 -
Figuur 3.10	Uitsnede stroomschema formele kwaliteitsborging bij Rijksmonumenten	- 58 -
	Hoofdstuk 4, De invloed van de overheid op herbestemmen	
Figuur 4.1	Positie hoofdstuk 4 in het conceptueel model	- 60 -
Figuur 4.2	Ambtelijke procedure omgevingsvergunning, gemeente Borger-Odoorn	- 64 -
Figuur 4.3	Ambtelijke procedure omgevingsvergunning, gemeente Oldambt	- 66 -
Tabel 4.1	Hoofdcategorie invloedsfactoren op herbestemming	- 66 -
Tabel 4.2	Ervaringen spanningen door stakeholders in het herbestemmingsproces	- 68 -
Figuur 4.4	Afbeeldingen 'Oorspronkelijke' situatie (exterieur en interieur) ca. 1906, onbekend en ca. 2010	- 70 -
Figuur 4.5	Bestaande situatie 19 augustus 2011 en Schets behorend bij het verzoek om principe uitspraak 2011	- 70 -



Figuur 4.6	Bouwtekeningen ten behoeve van de omgevingsvergunning 19 augustus 2011	- 72 -
Figuur 4.7	Foto's huidige situatie (exterieur en interieur)	- 72 -
Figuur 4.8	Verloop herbestemmingsproces gereformeerde kerk te Tweede Exloërmond, Drenthe	- 74 -
Figuur 4.9	Foto's van de 'oorspronkelijke' situatie (exterieur en interieur) 2002	- 74 -
Figuur 4.10	Bouwtekening de Bestaande situatie, 12 november 2003	- 76 -
Figuur 4.11	Bouwtekening ten behoeve van de bouw- en monumentenvergunning 12 november 2003	- 76 -
Figuur 4.12	Verwijderde ventilatie-units en gewijzigde gootdetails	- 78 -
Figuur 4.13	Foto's huidige situatie (exterieur en interieur)	- 78 -
Figuur 4.14	Verloop herbestemmingsproces boerderij te Valthermond, Drenthe	- 78 -
Figuur 4.15	Foto situatie (exterieur) 1951	- 80 -
Figuur 4.16	Omgevings- en situatieschets eerste plan 1993	- 80 -
Figuur 4.17	Foto en tekeningen van de situatie (exterieur) 2004	- 82 -
Figuur 4.18	Foto's situatie (exterieur) 2008	- 82 -
Figuur 4.19	Omgevingsschets en impressie derde plan 2008	- 82 -
Figuur 4.20	Foto's van de huidige situatie (exterieur) 2011	- 84 -
Figuur 4.21	Verloop herbestemmingsproces steenfabriek Rusthoven te Wirdum, Groningen	- 84 -
Figuur 4.22	Bouwtekening 2 mei 1910	- 86 -
Figuur 4.23	Foto's van de bestaande situatie (exterieur), ongedateerd	- 86 -
Figuur 4.24	Foto's van de Bestaande situatie (interieur), ongedateerd	- 86 -
Figuur 4.25	Schetsontwerp 3 juli 2006	- 88 -
Figuur 4.26	Tekening aanvraag bouw- en monumentenvergunning, 06 december 2006	- 88 -
Figuur 4.27	Werktekeningen gevels, 3 oktober 2007	- 88 -
Figuur 4.28	Werktekeningen serre, 3 oktober 2007	- 90 -
Figuur 4.29	Foto's huidige situatie (exterieur en interieur)	- 90 -
Figuur 4.30	Verloop herbestemmingsproces vijfsterrenhotel in boerderij te Westerlee, Groningen	- 90 -
Hoofdstuk 5, Beantwoording van de onderzoeksvragen		
Figuur 5.1	Fasemodel voor herbestemmen en de positie van beleidsinstrumenten van overheidsinstellingen	- 98 -
Figuur 5.2	Uitsnede stroomschema formele kwaliteitsborging bij rijksmonumenten	- 100 -
Figuur 5.3	Stroomschema reguliere procedure omgevingsvergunning	- 100 -
Figuur 5.4	Ambtelijke procedure omgevingsvergunning, gemeente Borger-Odoorn	- 102 -
Bijlage 1, De fasering van het herbestemmingsproces		
Tabel B1.1	Fasemodel voor herbestemmen, Oskam en Krabbe	- 127 -
Tabel B1.2	Fasemodel voor herbestemmen, Van Rongen	- 127 -
Tabel B1.3	Fasemodel voor herbestemmen	- 127 -
Tabel B1.4	OHG-model	- 128 -
Tabel B1.5	KUN-model	- 128 -
Tabel B1.6	Belangrijke aspecten bij herbestemmen	- 129 -



Tabel B1.7	Stappenplan voor herbestemmen	- 129 -
Tabel B1.8	Te doorlopen stappen ten behoeve van het behoud van cultuurhistorische waarden	- 129 -
Tabel B1.9	Te doorlopen stappen ten behoeve van het behoud van cultuurhistorische waarden	- 129 -
Tabel B1.10	De herbestemmingsverkenning, Drents Plateau	- 129 -
Bijlage 2, Ingezette beleidsinstrumenten		
Tabel B2.1	Inventarisatie beleidsdocumenten en doelstellingen, rijksoverheid	- 132 -
Tabel B2.2	Inventarisatie beleidsdocumenten en doelstellingen, Drentse situatie	- 133 -
Box B2.1	Facet bestemmingsplan gemeente De Wolden	- 136 -
Tabel B2.3	Inventarisatie beleidsdocumenten en doelstellingen, Groninger situatie	- 137 -
Bijlage 3, Interviews met stakeholders uit de herbestemmingspraktijk		
Tabel B3.1	Lijst met geïnterviewden en andere gesprekspartners	- 140 -
Box B3.1	Algemene informatie bij de interviews	- 141 -
Box B3.2	Vragen interview dhr. M. van Dijk, gemeente Oldambt	- 141 -
Box B3.3	Vragen interview dhr. R. Veenstra, provincie Groningen	- 142 -
Box B3.4	Vragen interview dhr. H. Waterbolk, Libau	- 142 -
Box B3.5	Vragen interview dhr. H. Brink, gemeente Borger-Odoorn	- 142 -
Box B3.6	Vragen interview mevr. P. Karistinos, Hotel Landgoed Westerlee	- 142 -
Box B3.7	Vragen interview mevr. W. Schutte, provincie Drenthe en dhr. J. Langeland, Drents Plateau	- 142 -
Box B3.8	Vragen interview dhr. A. van den Broek, Doarp en Bedriuw Fryslân (DBF)	- 143 -
Box B3.9	Vragen interview dhr. M. Verweij, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	- 143 -
Bijlage 4, Interviews met stakeholders betrokken bij de casussen		
Tabel B4.1	Lijst met geïnterviewden en andere gesprekspartners, locatie Valthermond	- 144 -
Box B4.1	Algemene informatie bij de interviews	- 144 -
Figuur B4.1	Vragen interviews	- 146 -



HOOFDSTUK 1 INTRODUCTIE

1.1 Inleiding

Het herbestemmen van gebouwen is een actueel thema bij onder andere de politiek, media, wetenschap en marktpartijen. In de media worden we er met enige regelmaat op gewezen dat er in Nederland van de 50 miljoen m² kantoren er 14% (7 miljoen m²) leeg staat¹ (cijfers I&M, 2011a/b). Ook voor het herbestemmen van monumentale gebouwen² is regelmatig aandacht. Zo kregen de vijftiendagste Open Monumentendagen op 10 en 11 september 2011 het thema 'Nieuw gebruik - Oud gebouw' (Open Monumentendag, 2011) Het rijksbeleid besteedt extra aandacht aan herbestemmen als een van de drie pijlers van de Modernisering van de Monumentenzorg (ook MoMo genoemd) (OCW, 2009).

Voor verschillende actoren is het herbestemmen van monumentale gebouwen een belangrijk onderwerp. Met structurele leegstand kunnen verval, vandalisme en illegaal gebruik gepaard gaan wat als bedreiging kan worden ervaren voor de kwaliteit van de leefomgeving. Herbestemmen biedt de mogelijkheid de kwaliteit van de leefomgeving niet achteruit te laten gaan (RCE 2009, 233; Drents Plateau 2008b, 18; Harmsen 2008, 119). Door herbestemmen kan een monumentaal gebouw nuttig blijven en kan de identiteit van gebouw en omgeving een extra aantrekkingskracht hebben op het aantrekken van nieuwe bewoners, ondernemers en toeristen (naar Daalhuizen en Heins 2001, 50; Harmsen 2008, 119). Ook praktische en financiële argumenten kunnen een belangrijke rol spelen bij het al dan niet herbestemmen van een monumentaal gebouw. Een nieuwe functie geeft een gebouw niet alleen een nieuwe betekenis, ook kunnen de opbrengsten zorgen voor financiële middelen om waardevolle elementen te behouden. Dit wordt ook wel omschreven als duurzaam herbestemmen³. Nieuw gebruik geeft een nieuwe betekenis aan monumentale gebouwen en is een vorm van behoud van ons erfgoed⁴ kan gerealiseerd worden (naar Asworth 1999 uit Daalhuizen en Heins 2001, 48, ook Nelissen e.a. 1999, 63-64; en Search Knowledge 2011, 12-13). Opgemerkt moet worden dat indien sprake is van leegstand en verpaupering, bij herbestemming de investering hoger is. Deze verhoging van de investeringslasten kan een financiële druk zetten op de exploitatie en daarmee de aantrekkelijkheid voor potentiële kopers en huurders van leegstaande gebouwen (naar RCE 2009, 234 en Drents Plateau 2008b, 21).

- 1 Leegstand kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. In de Oude Kaart van Nederland (Harmsen 2008) wordt een lijst gegeven van verschillende definities (maatschappelijke leegstand, gevoelsleegstand, planologische leegstand, milieutechnische leegstand, frictieleegstand en structurele leegstand). In deze masterthesis wordt met leegstand structurele leegstand bedoeld waarbij het gebouw minstens twee jaar leeg staat (naar Nelissen e.a. 1999 en Harmsen 2008).
- 2 Een monumentaal gebouw is een identiteitsdrager op lokaal, regionaal en/of nationaal niveau. Het monumentale gebouw heeft naast een aantal ruimtelijke kenmerken een symbolische betekenis en wordt institutioneel erkend (Paasi 1991, 244 uit Simon 2004, 37). Institutionele erkenning van het monumentale gebouw kan gegeven worden door een beschermd status als monument of aanwijzing tot beschermd stads- of dorpsgezicht of cultuur-landschap. Ook de aanduiding als karakteristiek of (cultuurhistorisch) waardevol in beleidsstukken is een vorm van institutionele erkenning.
- 3 Nelissen e.a. (1999) omschrijven duurzaam herbestemmen als (tijdelijk) herbestemmen waarbij het behoud van cultuurhistorische waardevolle elementen een uitgangspunt is. De nieuwe functie geeft bestaansrecht aan het gebouw en het gebouw bevat een bijzondere uitstraling. Duurzaamheid gaat in deze definitie dus in de eerste plaats om het behoud van kwaliteit en identiteit. Search Knowledge geeft een bredere betekenis aan duurzaam herbestemmen en stelt dat door duurzaam herbestemmen verloedering wordt voorkomen en dat herbestemming de leefomgeving interessanter maakt (Search Knowledge 2011, 12-13).
- 4 Duineveld en Kolen (in During en Van der Zande 2009) gaan bondig in op verschillen opvattingen over erfgoed. In veel gevallen heeft erfgoed betrekking op fysieke objecten bijvoorbeeld landschappen, archeologische vindplaatsen, gebouwen, voertuigen, kunst, relikwieën, archiefstukken. Naast fysieke objecten valt ook het 'intangible heritage' onder het begrip erfgoed, dit zijn bijvoorbeeld dialecten, gebruiken, herinneringen, verhalen en denkbeelden (Van der Zande en During 2009, 133-134; ook RCE 2009, 16). Corten en During stellen dat erfgoed een problematisch concept is omdat deze sociale constructie van erfgoed het resultaat is van betekenisgeving aan objecten en gebruiken van (groepen) mensen symboliseren (in Van der Zande en During 2009, 331). Daarbij is het van belang dat een ieder zich bewust is van het feit dat de betekenis van erfgoed van generatie op generatie verandert (Asworth e.a. 2007, 2; ook Van der Zande en During 2009, 356; Renes 2011; en RCE 2009, 17).

	Functionerend	Leegstaand
Waardevol erfgoed	Streven naar behoud in combinatie met bestaande functie	Zoeken naar nieuwe functie. Succes deels afhankelijk van ligging, interesse, beleid etc.
Niet waardevol	Geen beleid	Sloop

*Tabel 1.1: Relatie tussen waarden en functioneren
Bron: Renes (2011, 20)*

1.2 Probleemdefinitie

Daalhuizen en Heins stellen dat er een tweetal factoren van belang zijn voor de vestiging van nieuwe economische activiteiten in Vrijgekomen Agrarische Bedrijfsgebouwen (VAB) in het buitengebied⁵:

1. Ondernemers moeten geïnteresseerd zijn in wonen en werken [in het buitengebied] (geen woon-werkverkeer, thuis voor kinderen en huishouden) (Goetgeluk e.a. 2003 uit Daalhuizen 2004);
2. Overheidsinstellingen kunnen herbestemmen via overheidsbeleid bijvoorbeeld bestemmingsplannen verhinderen en/of bevorderen (naar Daalhuizen en Heins 2001, 49)⁶.

Balk, Van den Bergh en Strolenberg omschrijven het belang van de markt bij herbestemming van monumentale gebouwen treffend: “zonder een markt die kansen ziet en zonder bescherming is de kans groot dat er gebouwen ... zullen verdwijnen” (in Van der Zande en During 2009, 180). Toch moet de invloed van overheidsinstellingen op herbestemmen niet worden onderschat. Overheidsinstellingen kunnen voor het behouden dan wel vernieuwen van monumentale gebouwen een breed scala aan beleidsinstrumenten inzetten, zowel bevorderend als verhinderend.

Renes (2011) gaat nader in op de invloed van overheidsbeleid en brengt het herbestemmen van monumentale gebouwen in relatie met de door overheidsinstellingen erkende (cultuurhistorische) waarden en het functioneren van een gebouw (zie tabel 1.1) (Renes 2011, 20). Daarbij merkt Renes op dat het toekennen van deze (cultuurhistorische) waarden tijdsgebonden is (zie ook voetnoot 4). Deze verbanden geven een beeld van de mate waarin overheidsinstellingen kiezen voor het ontwikkelen van beleidsinstrumenten al dan niet ter bevordering van het herbestemmen van monumentale gebouwen. *Geen beleid* zoals dat in de tabel is omschreven moet worden gelezen in termen van *geen beleidsinstrumenten formuleren*.

1.3 Wetenschappelijke betekenis

Wanneer het gaat om het herbestemmen van monumentale gebouwen wordt in literatuur en handreikingen met name ingegaan op fasemodellen (of stappenplannen) en procesmodellen (met succes- en faalfactoren). In deze modellen ligt over het algemeen de nadruk op het inzichtelijk maken van het doorlopen herbestemmingsproces (van idee tot exploitatie) en het geven van handvatten over hoe het herbestemmingsproces (op deelaspecten) doorlopen kan worden. Daarnaast is over het algemeen veel onderzoek gedaan naar het optimaliseren van de realisatie van het plan, bijvoorbeeld via project- en bouwmanagement.

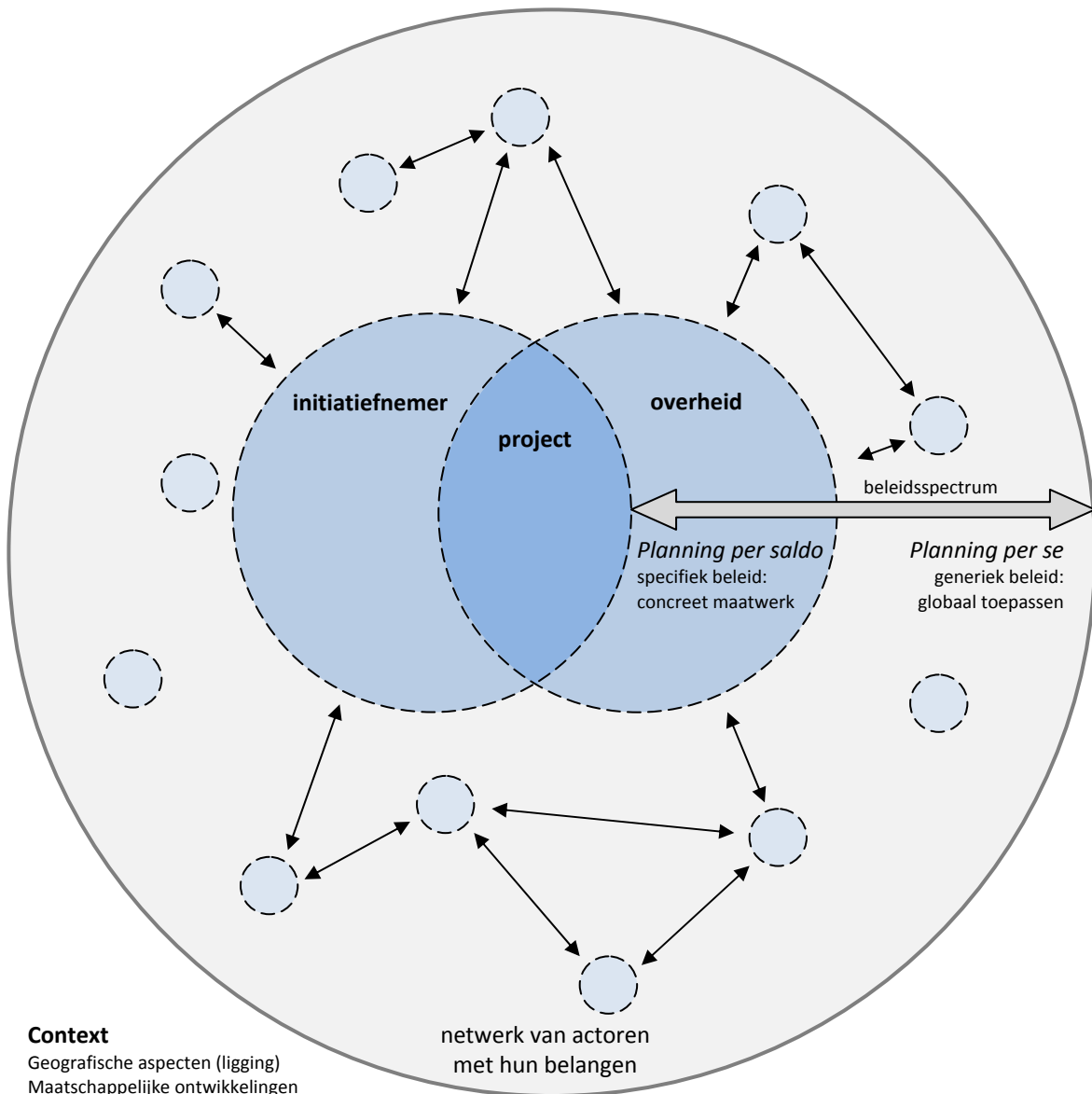
Overheidsbeleid wordt in literatuur en handreikingen over het algemeen genoemd in een haalbaarheidsfase waarin de initiatiefnemer moet onderzoeken of het concrete plan voldoet aan wet- en regelgeving of wanneer overheidsinstellingen het concrete plan zelf onderwerpen aan een toets aan wet- en regelgeving waarna al dan niet een beschikking⁷ wordt afgegeven.

Wat de invloed van overheidsbeleid is in het herbestemmingsproces is niet in beeld gebracht. Wanneer daarnaast de algemene klachten “de overheid opereert reactief” en “de overheid formuleert teveel regels” bij herbestemmen uit de beroepspraktijk worden geplaatst ontstaat een interessant onderzoeksonderwerp.

5 Het buitengebied (de tegenhanger van stedelijk gebied) wordt veelal omschreven als gebied buiten de bebouwde kom en is onderdeel van het landelijk gebied of platteland waar ook kernen onderdeel van uitmaken. Echter wordt in verschillende literatuur omschreven dat Nederland, vergeleken met het buitenland, geen landelijk gebied of platteland kent doordat dit gebied relatief verstedelijkt is.

6 Alhoewel het onderzoek van Daalhuizen en Heins (2001) gericht is op het herbestemmen van (VAB) wordt verondersteld dat hun bevindingen over herbestemming op het platteland ook van toepassing zijn op herbestemming van monumentale gebouwen in het buitengebied. Voetnoot 5 (pagina 25) gaat nader in op VAB-beleid.

7 Een beschikking is het besluit dat burgemeester en wethouders (B&W) nemen om een aanvraag voor een (omgevings)vergunning te honoreren. Of in andere woorden een beschikking is de vergunning.



Context

- Geografische aspecten (ligging)
- Maatschappelijke ontwikkelingen (demografie, ontkerking, individualisering)
- Economische ontwikkelingen (intensivering, schaalvergroting)

Figuur 1.1: Conceptueel model

In deze masterthesis wordt nader ingegaan op de invloed van overheidsbeleid op het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied. Vragen die opkomen bij de overheidsinvloed op het herbestemmen van monumentale gebouwen zijn: Via welke beleidsinstrumenten oefenen overheidsinstellingen invloed uit op herbestemmen? Dus kan deze invloed worden omschreven als reactief beleid of proactief beleid? Hoe verhoudt de invloed van het overheidsbeleid zich tot andere invloedsfactoren? En hoe effectief is deze overheidsinvloed? Door nader in te gaan op deze vragen wordt onderzocht wat de positie van overheidsbeleid is binnen het proces bij het herbestemmen van monumentale gebouwen.

1.4 Afbakening

Door het positioneren van de overheidsinvloed (via beleid en regelgeving) wordt aangegeven dat meer actoren invloed uitoefenen binnen het herbestemmingsproces. Bij het herbestemmen van monumentale gebouwen komen (uiteenlopende) belangen van verschillen actoren bij elkaar, bijvoorbeeld projectontwikkelaars, eindgebruikers, vorige gebruikers, belangengroeperingen, overheden, adviseurs en financiers. Deze belangen kunnen wederzijds invloed op elkaar uitoefenen.

Alhoewel veel actoren invloed uitoefenen op het herbestemmen van monumentale gebouwen wordt in deze masterthesis met name gekeken naar overheidsinstellingen als actor en op welke wijze deze invloed uitoefent op herbestemming. Een analyse wordt gemaakt op basis van concrete plannen⁸ ontwikkeld door particuliere en commerciële eigenaren (de initiatiefnemer). De relatie tussen diverse actoren en de invloed van overheidsbeleid binnen de context van het herbestemmen van monumentale gebouwen is weergegeven in figuur 1.1, het conceptueel model.

De ruimtelijke context

Verondersteld wordt dat in een dichtbevolkt gebied een monumentaal gebouw eerder herbestemd zal worden dan in een dunbevolkt gebied. Er zijn in de directe omgeving meer actoren die als initiatiefnemer en exploitant kunnen optreden en meer consumenten die 'het product' kunnen afnemen. Door de analyse uit te voeren in gebieden waar de bevolkingsdruk lager is wordt verwacht dat het herbestemmen van monumentale gebouwen minder snel gerealiseerd zal worden. Het realiseren van herbestemming in deze gebieden en het voorkomen van verval kent daarom hier een extra urgentie. Specifiek wordt gekeken naar een viertal casussen in de provincies Drenthe en Groningen.

Gradatie in monumentale gebouwen

Binnen dit onderzoek wordt zowel gekeken naar gebouwen met als zonder een beschermde status als monument. Verschil in institutionele erkenning brengt andere voor- en nadelen voor de initiatiefnemer van de voorgenomen herbestemming met zich mee. Voor gebouwen met een beschermde status zijn over het algemeen meer financiële middelen beschikbaar (met bijbehorende randvoorwaarden). Ook kan sprake zijn van een uitgebreidere vergunningprocedure waarbij meer actoren (met verschillende belangen) invloed kunnen uitoefenen dan wanneer het gebouw niet deze status heeft. De initiatiefnemer kan bij een gebouw zonder deze beschermde status minder 'belemmeringen' ervaren, maar daarbij zijn vanuit overheidsinstellingen doorgaans ook minder financiële middelen beschikbaar.

Soort gebouwen

Er wordt een analyse gemaakt van herbestemmingen in de gebouwcategorieën: religieus, agrarisch en industrieel erfgoed. Alhoewel het geven van een nieuwe functie aan monumentaal gebouw gaat om het behouden van cultuurhistorische waarden en niet om een gebouwcategorie, is een deze indeling relevant aangezien de gebouwcategorieën gemeenschappelijke oorzaken kennen voor het vrijkomen kennen.

8 Een concreet plan wordt gezien als het plan dat de initiatiefnemer daadwerkelijk wil gaan realiseren, institutionele goedkeuring (door middel van planologische medewerking of een (omgevings)vergunning) hoeft niet aan de orde te zijn. Dit plan wordt gebruikt om consensus te bereiken tussen verschillende actoren en kan worden vertaald in een ruimtelijk ontwerp en een businessplan (een financiële onderbouwing voor de investering en exploitatie van een gebouw). Deze definitie van het concrete plan verschilt van die in De Oude Kaart van Nederland (Harmsen 2008) waarin een concreet plan een plan is waarvoor een vergunning afgegeven is en daardoor een bepaalde garantie gegeven kunnen worden over het daadwerkelijk realiseren van het plan.



Het herbestemmen van een monumentaal gebouw naar enkel een woonfunctie wordt buiten beschouwing gelaten aangezien deze herbestemmingsopgaven qua proces als relatief eenvoudige opgaven kunnen worden aangeduid. Verwacht wordt dat bij deze herbestemmingsopgaven spanningen zullen ontstaan met een minder grote omvang. Daarmee is niet gezegd dat het herbestemmen van een monumentaal gebouw tot woning geen goede optie voor herbestemmen is!

Casussen

Er worden een tweetal gerealiseerde en een tweetal niet gerealiseerde projecten geanalyseerd. Aan de hand van gerealiseerde projecten wordt duidelijk op welke wijze overheidsbeleid invloed heeft gehad op het herbestemmen van monumenten en of dit, achteraf gezien, het gewenste resultaat heeft gehad. De mogelijkheid bestaat dat wanneer een concreet plan wordt gerealiseerd er geen of beperkt spanningen worden ervaren omtrent overheidsbeleid. Verondersteld wordt dat aan de hand van (nog) niet gerealiseerde projecten het niet goed functioneren van overheidsbeleid beter in kaart kan worden gebracht.

1.5 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is te analyseren wat de invloed van overheidsbeleid is bij het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied in de provincies Drenthe en Groningen. Met de bevindingen uit deze masterthesis zal worden omschreven wat de positie is van overheidsbeleid en of het overheidsbeleid anders ingezet kan worden. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan ook: *Op welke wijze kan overheidsbeleid met betrekking tot het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied in de provincies Drenthe en Groningen effectiever ingezet worden?*

1.6 Vraagstelling

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag zijn verschillende onderzoeksvragen opgesteld. Met de beantwoording van deze vragen wordt duidelijk binnen welk speelveld overheidsinstellingen interveniëren, hoe invloed uitgeoefend kan worden en wordt uitgeoefend op het herbestemmen van monumentale gebouwen en hoe deze invloed wordt ervaren door stakeholders in het algemeen en specifiek bij de onderzochte casussen. De volgende onderzoeksvragen zijn omschreven:

1. *Wat is de positie van overheidsbeleid met betrekking tot het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied van de provincies Drenthe en Groningen?*
 - a. Hoe ziet het proces(model), met de nadruk op een netwerk van actoren, voor het herbestemmen van monumentale gebouwen eruit?
 - b. Hoe ziet het fasemodel (of stappenplan) voor het herbestemmen van monumentale gebouwen eruit?
 - c. Welke beleidsinstrumenten kunnen overheidsinstellingen inzetten om daarmee het herbestemmen van monumentale gebouwen te verhinderen en/of bevorderen? En op welk moment kunnen deze beleidsinstrumenten ingezet worden in het proces van herbestemming?
 - d. Hoe ziet de vergunningprocedure voor het herbestemmen van monumentale gebouwen eruit? (rekening houdend met de mate van bescherming van het monumentale gebouw)?
2. *Welke invloed heeft overheidsbeleid op het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied van de provincies Drenthe en Groningen?*
 - a. Welke overeenkomsten en verschillen manifesteren zich met betrekking tot ingezette beleidsinstrumenten in de Drentse situatie (de provincie Drenthe, gemeente Borger-Odoorn en het steunpunt het Drents Plateau) en de Groninger situatie (de provincie Groningen, gemeente Oldambt en het steunpunt Libau)?
 - b. Hoe ervaren stakeholders uit de herbestemmingspraktijk de invloed van overheidsinstellingen bij het herbestemmen van monumentale gebouwen in de provincies Drenthe en Groningen?
 - c. Hoe ervaren stakeholders betrokken bij de casussen de invloed van overheidsinstellingen bij het herbestemmen van de betreffende monumentale gebouwen?
 - d. Op welke wijze spelen overheidsinstellingen in op de ontwikkelingen met invloed op het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied?



Voordat de onderzoeksvragen worden behandeld wordt een context voor herbestemming geschetst. Daarbij wordt een omschrijving gemaakt van ontwikkelingen die spelen bij het vrijkomen en niet herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied in de provincies Drenthe en Groningen. Dit richt zich op ontwikkelingen in de sectoren van gebouwcategorieën, demografische aspecten, ondernemerschap en veranderingen in de monumentenzorg.

1.7 Methoden van onderzoek

Deze masterthesis is een beschrijvend onderzoek over de invloed van overheidsbeleid met betrekking tot het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied. In hoofdlijnen kan dit onderzoek worden opgedeeld in een hoofdstuk over achtergronden, een theoretisch perspectief, een analyse en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Voor de beschrijving van *een context voor herbestemming* en het *theoretisch perspectief op herbestemmen* is literatuuronderzoek en deskresearch uitgevoerd. Geput is uit wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten van overheidsinstellingen en onderzoeksrapporten en handreikingen van adviesbureaus uit de herbestemmingspraktijk.

Het overheidsbeleid is op een drietal manieren geanalyseerd, namelijk door middel van:

- Een analyse van beleidsstukken en informatie over vergunningprocedures (deskresearch) van de gemeenten Borger-Odoorn en Oldambt en de provincies Drenthe en Groningen;
- Interviews met stakeholders uit de herbestemmingspraktijk zoals projectontwikkelaars, monumentenzorgers en beleidsmedewerkers van de gemeenten Borger-Odoorn en Oldambt en de provincies Drenthe en Groningen;
- Een verdieping in het herbestemmingsproces en de invloed van overheidsbeleid bij een viertal casussen door middel van dossieronderzoek en interviews met stakeholders zoals de initiatiefnemer (en exploitant), adviserend architect, relevante overheidsinstanties en adviserend monumentenzorger. Voor de analyse in deze masterthesis staat het ruimtelijk ontwerp van het concrete plan centraal.

1.8 Leeswijzer

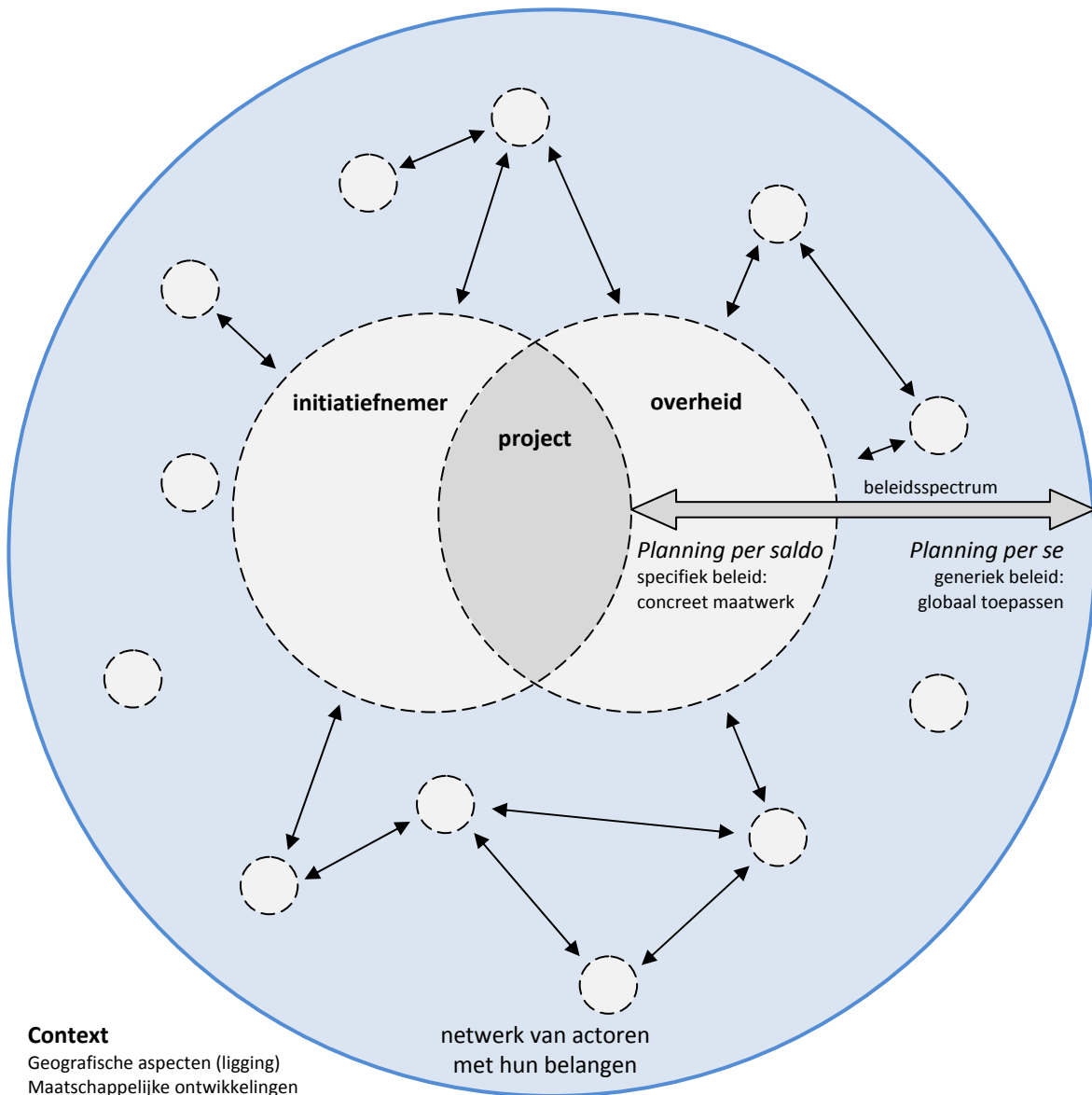
De achtergrond van dit onderzoek wordt behandeld in Hoofdstuk 2, *een context voor herbestemmen* waarbij nader wordt ingegaan op het vrijkomen van religieus, agrarisch en industrieel erfgoed, leegstand, herbestemmen, maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Vervolgens wordt in Hoofdstuk 3, *een theoretisch perspectief op herbestemmen* gegeven waarbij het herbestemmingsproces aan de hand van proces- en fasemodellen en mogelijk inzetbare beleidsinstrumenten van overheidsinstellingen worden behandeld. Daarbij wordt nader ingegaan op de procedure voor de omgevingsvergunning.

Met de analyse wordt in Hoofdstuk 4, *de invloed de overheid op herbestemmen* in beeld gebracht. Het hoofdstuk gaat nader in op ingezette beleidsinstrumenten, ervaringen van stakeholders uit de herbestemmingspraktijk en de invloed van overheidsinstellingen op al dan niet gerealiseerde herbestemmingsprojecten van monumentale gebouwen in de provincies Drenthe en Groningen.

Aansluitend worden in Hoofdstuk 5 de onderzoeksvragen beantwoord. Na de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen aan gemeenten en provincies over het beïnvloeden van herbestemming.

Dit onderzoek wordt afgesloten met een reflectie op de onderzoeksresultaten in Hoofdstuk 6.



Context

- Geografische aspecten (ligging)
- Maatschappelijke ontwikkelingen (demografie, ontkerking, individualisering)
- Economische ontwikkelingen (intensivering, schaalvergroting)

Figuur 2.1: Positie hoofdstuk 2 in het conceptueel model

HOOFDSTUK 2 EEN ACHTERGROND VOOR HERBESTEMMEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal economische en maatschappelijke ontwikkelingen die invloed uitoefenen op het (niet) herbestemmen van grote monumentale gebouwen en complexen in het algemeen (in het blauw weergegeven in het conceptueel model, zie figuur 2.1). Een nadere verdieping in deze ontwikkelingen is relevant omdat deze een sterke invloed kunnen uitoefenen op:

- Het vrijkomen van een monumentaal gebouw;
- Of verschillende actoren (de een meer dan de ander) bereid zijn zich in te zetten voor het herbestemmen van het monumentale gebouw of complex.

In dit hoofdstuk ligt nog geen sterke nadruk op de invloed die overheidsinstellingen via beleid kunnen uitoefenen op het herbestemming van monumentale gebouwen in het buitengebied. Wel kunnen overheidsinstellingen op deze ontwikkelingen inspelen via beleid. Ook wordt ingegaan op het denken over monumentenzorg, één van de uitgangspunten voor het al dan niet beschermen van monumentale gebouwen.

Leeswijzer

In de volgende paragraaf (2.2) wordt ingegaan op het vrijkomen van monumentale gebouwen en complexen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van bestaande bronnen. Aan de hand van categorieën van de oorspronkelijke gebruiksfuncties (agrarisch, religieus of industrieel⁹) worden de hoofdoorzaken omschreven van het vrijkomen van deze gebouwen en leegstand (het niet herbestemmen) veroorzaken. Naast deze kwalitatieve beschrijving worden indien bekend ook kwantitatieve gegevens van leegstand omschreven.

Demografische ontwikkelingen staan in de derde paragraaf centraal (2.3). Hierbij wordt ingegaan op prognoses voor de bevolkingsomvang en huishoudensamenstelling in Drenthe en Groningen. Ook wordt ingegaan op het ondernemen in monumentale gebouwen in het buitengebied waarbij een relatie wordt gelegd met demografische ontwikkelingen.

Vervolgens (2.4) wordt ingegaan op de manier van denken over monumentenzorg in Nederland. Hierbij wordt gekeken naar de manier waarop monumentale gebouwen in het verleden werden en tegenwoordig worden beschermd en welke ontwikkelingen zich voordoen in het huidige denken over monumentenzorg.

Afsluitend (2.5) wordt het belang van overheidsinstellingen onderstreept voor het anticiperen op leegstand (en toekomstig verval) en herbestemmen in het buitengebied.

2.2 Het vrijkomen van monumentale gebouwen

Met het onderzoek De Oude Kaart van Nederland in opdracht van rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed is op provinciaal niveau een inventarisatie gemaakt en zijn oorzaken omschreven van structurele leegstand van monumentale gebouwen in Nederland (Harmsen, 2008). Uit deze inventarisatie blijkt dat, in 2007, in Drenthe 38 gebouwen en complexen leeg staan waarvan de meeste objecten kunnen worden aangemerkt als industrieel erfgoed (Drents Plateau 2008a, 17-18). In de provincie Groningen zijn dit 22 monumentale gebouwen (Drenst Plateau 2008b, 23), zie ook tabel 2.1. Welke functie deze gebouwen oorspronkelijk hebben gehad in Groningen is niet omschreven, wel wordt aangegeven dat leegstand op grote schaal voorkomt (Drents Plateau 2008b, 12-14)¹⁰.

9 De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) verdeelt monumenten op basis van werknamen in een dertiental categorieën (RCE 2009, 64). Aangezien Religieus, Agrarisch en Industrieel veel voorkomende gebouwen zijn die in het buitengebied voorkomen (Drents Plateau 2008a/b) worden monumentale gebouwen in deze masterthesis aan de hand van deze categorieën nader toegelicht.

10 Met De Oude Kaart van Nederland zijn gegevens van overheden, belangengroeperingen en bedrijven en instellingen op provinciaal niveau verzameld. Deze gegevens waren veelal niet beschikbaar, onvolledig of werden niet vrijgegeven. Kennis over leegstand is verzameld aan de hand van interviews en telefonisch contact. De inventarisatie van leegstand en herbestemming in De Oude Kaart van Nederland is kwalitatief van aard. Dit doet geen afbreuk aan het onderzoek dat tot doel had bestaande gegevens te verzamelen en niet het genereren van nieuwe gegevens (Harmsen, 2008; Drents Plateau 2008a/b).

Provincie	Regionaal Steunpunt	Leegstand (getal en %)	
Drenthe	Drents Plateau	38	4,3%
Flevoland	Oversticht	4	0,4%
Fryslân	Hûs en Hiem	162	18,2%
Gelderland	Gelders Genootschap	60*	6,7%
Groningen	Drents Plateau	22	2,5%
Limburg	Gelders Genootschap	71	8,0%
Noord-Brabant	Welstandzorg Noord-Brabant	55*	6,2%
Noord-Holland	Stichting Dorp, Stad en Land	58	6,5%
Overijssel	Oversticht	142	15,9%
Utrecht	Welstand en Monumenten Midden Nederland	119	13,4%
Zeeland	Stichting Dorp, Stad en Land	20*	2,2%
Zuid-Holland	Stichting Dorp, Stad en Land	140	15,7%
Nederland	Atelier rijksbouwmeester	891*	100,0%

* In deze inventarisaties is geen getal gegeven als indicatie van de leegstandsomvang. Op basis van de kaart met aangeduide projecten van deze provincies is een schatting gemaakt van de leegstandsomvang.

Tabel 2.1: Indicatie van leegstand van monumentale gebouwen in Nederland

Bron: Oversticht (2008a/b); Drents Plateau (2008a/b); Hûs en Hiem (2008); Gelders Genootschap (2008a/b); Welstandzorg Noord-Brabant (2008); Dorp, Stad en Land (2008a/b/c); Welstand en Monumenten Midden Nederland (2008)

	Perioden	Nederland	Provincie Drenthe	Provincie Groningen
Oppervlakte (km ²)	2000	2.127.375	175.030	175.407
	2005	2.072.338	167.491	173.956
	2010	2.018.596	164.921	170.263
	Verschil (2000-2010)	108.779 5,1%	10.109 5,8%	5.144 2,9%
Aantal bedrijven	2000	97.389	4.938	4.193
	2005	81.750	4.181	3.634
	2010	72.324	3.776	3.355
	Verschil (2000-2010)	25.065 25,7%	1.162 23,5%	838 20,0%

Tabel 2.2: Oppervlakte landbouwgrond en aantal agrarische bedrijven

Bron: CBS (2011a)

Nelissen e.a. (1999, 43-47) omschrijven acht typen oorzaken voor structurele leegstand, zoals: economische, technologische, financiële, politiek-bestuurlijke, sociaal-culturele, bestuurlijke, ruimtelijke en demografische. Onderling oefenen deze oorzaken invloed op elkaar uit. De RCE noemt als voornaamste redenen voor het vrijkomen van monumentale gebouwen en complexen:

- Secularisatie (maatschappelijk);
- Schaalvergroting (economisch);
- Intensivering door nieuwe technologieën en productiemethodes (economisch);
- Hoge onderhoudskosten (economisch);
- Regelgeving bijvoorbeeld hygiëne, productie- en ARBO-wetgeving (maatschappelijk);
- Verstedelijking en uitbreiding infrastructuur (economisch en maatschappelijk) (RCE 2009, 207; ook Harmsen 2008 en Drents Plateau 2008a/b).

Religieus erfgoed

Veel kerkgemeenschappen zijn niet bereid prognoses over vastgoed dat in de toekomst vrij zal komen vrij te geven omdat dit emotioneel (en religieus) gevoelig ligt. Met name bij gebouwen van de Rooms Katholieke Kerk worden door de verkopende partij veelal aanvullende voorwaarden omtrent de nieuwe functie gesteld bij de koopovereenkomst aangezien kerken en kloosters gewijde plaatsen zijn (Drents Plateau 2008a, 29). Dit kan het vinden van een nieuwe functie ingewikkeld maken waardoor structurele leegstand kan ontstaan.

De belangrijkste ontwikkelingen voor het vrijkomen van religieus erfgoed ontstaan door de gevolgen van vergrijzende leden, de terugloop van jongeren en de secularisatie (ontkerking) van de samenleving. Als gevolg hiervan fuseren kerkgemeenschappen (bijvoorbeeld de Protestantse Kerk Nederland, PKN) en stoten kerkgemeenschappen religieus erfgoed af (Drents Plateau 2008a, 28). Verwacht wordt dat de komende 10 jaar (2008) in Nederland gemiddeld elke week twee kerken hun religieuze functie zullen verliezen. Een aantal zal gesloopt worden en een aantal komt in aanmerking voor een nieuwe bestemming (Nelissen 2008, 14-15; ook Heemschut, 2011).

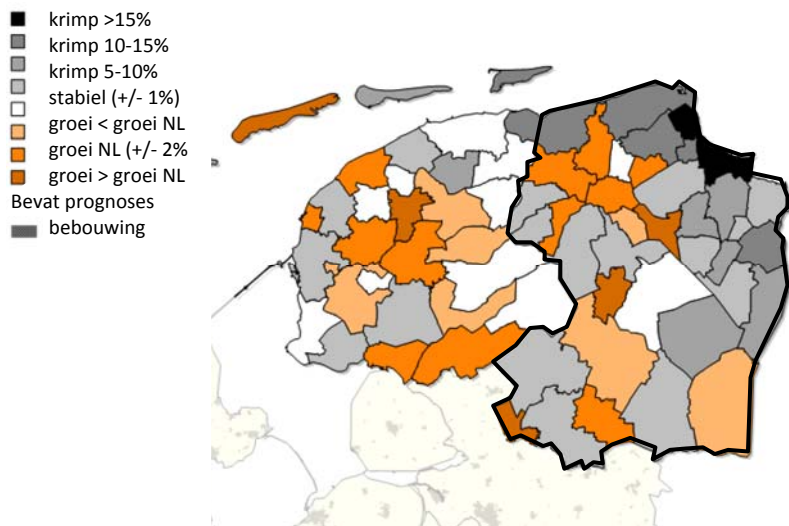
In Groningen is (in 2007) weinig sprake van leegstaande kerken door de betrokkenheid van de Stichting Oude Groninger Kerken (Drents Plateau 2008b). Deze koopt vrijgekomen religieus erfgoed op, geeft deze een nieuwe bestemming en verzorgt de exploitatie van het kerkgebouw. Verwacht wordt dat deze herbestemmingsopgave in de toekomst ingewikkelder zal worden omdat meer kerken zullen vrijkomen en creativiteit nodig is een nieuwe bestemming te vinden zonder dat een verzadigd aanbod in gebruiksfuncties in een gebied ontstaat (gesprek voormalig bouwkundig medewerker van de Stichting Oude Groninger Kerken, 2011).

Agrarisch erfgoed

Het gemiddeld aantal bedrijven (tussen 2000 en 2010) dat landelijk jaarlijks stopt in de agrarische sector ligt rond de 2,6%, dit zijn ongeveer 2.500 bedrijven per jaar (CBS 2011c). Echter het landbouwareaal neemt daarbij nauwelijks af wat duidt op schaalvergroting binnen de landbouw (ongeveer 55% van het landoppervlak van Nederland, bron: CBS 2011b), zie ook tabel 2.2. Bij deze schaalvergroting ontstaan grotere bedrijven met meerdere locaties. Wanneer sprake is van hoofdbedrijfvoering op één locatie kunnen gebouwen op andere locaties vrijkomen voor een nieuw gebruik (RCE 2009, 159 en Drents Plateau 2008b, 23). Om hoeveel monumentale gebouwen en complexen het hierbij gaat is niet duidelijk.

	Oppervlakte (km ² , 2008)		Bevolkingsomvang (2011)		Bevolkingsdichtheid (inwoners/km ²)
Nederland	41.543	100%	16.655.799	100%	401
Groningen	2.960	7,1%	579.036	3,5%	196
Friesland	5.749	13,8%	647.282	3,9%	113
Drenthe	2.680	6,5%	491.411	3,0%	183
Overijssel	3.421	8,2%	1.134.465	6,8%	332
Flevoland	2.412	5,8%	391.967	2,4%	162
Gelderland	5.137	12,4%	2.004.671	12,0%	390
Utrecht	1.449	3,5%	1.228.794	7,4%	848
Noord-Holland	4.092	9,8%	2.691.477	16,2%	658
Zuid-Holland	3.419	8,2%	3.528.324	21,2%	1032
Zeeland	2.934	7,1%	381.530	2,3%	130
Noord-Brabant	5.082	12,2%	2.454.215	14,7%	483
Limburg	2.209	5,3%	1.122.627	6,7%	508

Tabel 2.3: Bevolkingsomvang, landoppervlakte en bevolkingsdichtheid
Bron: CBS (2011a)



Figuur 2.2: Bevolkingsgroei per gemeente 2008-2025
Bron: naar Den Otter e.a. (2010)

Daalhuizen en Heins (2001, 44), Daalhuizen (2004, 31), Harmsen (2008, 111) en Drents Plateau (2008b, 23-28) noemen verschillende redenen waardoor boerderijen vrij kunnen komen of niet herbestemd worden, namelijk doordat:

1. Er geen opvolger is;
2. De potentiële opvolger het bedrijf niet wil overnemen in verband met (internationale) wetten regelgeving of aantrekkelijkere carrière mogelijkheden in de niet-agrarische sector;
3. Het bedrijf wordt verplaatst. Hiervoor noemt Daalhuizen (2004) een drietal verhuistypen, namelijk:
 - a. Aanpassingsverhuizingen waarbij een afweging wordt gemaakt tussen de huidige locatie en de toekomstige locatie (mogelijkheid voor schaalvergroting, toename van regelgeving waardoor een gebouw ongeschikt raakt, economische voordelen/nadelen bijvoorbeeld onderhoudskosten, beleggingsaspecten in het vastgoed);
 - b. Opgelegde verhuizingen als voorwaarde om een ander doel te bereiken [bijvoorbeeld een andere bestemming voor de landbouwgrond];
 - c. Gedwongen verhuizingen doordat de huidige agrariër bijvoorbeeld geen vergunning krijgt, de huurovereenkomst wordt opgezegd of milieutechnische redenen [hindercircels].

Industrieel erfgoed

Vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw zijn industriële gebouwen en complexen op grotere schaal vrijgekomen. Doordat dit soort gebouwen en complexen een hoge afschrijvingstermijn kennen (dertig jaar) zijn deze snel aan verandering toe (Drents Plateau 2008a, 24). Bij deze gebouwen en complexen is veelal sprake van een “op maat gesneden afstemming tussen het oorspronkelijk mechanische interieur (machines, procestanks, opslagtanks, spoelinstallaties ect.) en het bouwkundige interieur”. Het veranderen van deze gebouwen betekent “vrijwel automatisch een drastische ingreep in de bouwkundige constructie” en verschijningsvorm (naar Nelissen e.a. 1999, 99).

Aanvankelijk was sprake van snelle sloop van industriële gebouwen totdat in de jaren zeventig werd ingezet op het behoud en herbestemmen van industrieel erfgoed (Nijhof en Schulte 2000 uit RCE 2009, 238). In de eerste plaats voor overheidsinstellingen en corporaties, later ook door marktpartijen (Drents Plateau 2008a, 24). In het noorden van Nederland komen voornamelijk dependances van grotere bedrijven voor. Hierdoor kent Noord-Nederland een relatief bescheiden aantal industriële gebouwen, maar daardoor niet minder belangrijk om als erfgoed te behouden (gesprek dhr. Hardus).

2.3 Demografische ontwikkelingen

De provincies Drenthe en Groningen tellen ruim 1.000.000 inwoners op ongeveer 13% van het grondgebied van Nederland, deze provincies zijn hiermee relatief dunbevolkt (zie ook tabel 2.3).

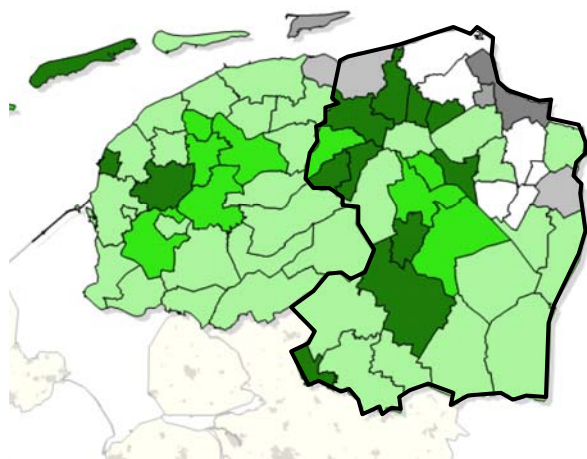
Demografische ontwikkelingen oefenen een sterke invloed uit op de andere eerder genoemde maatschappelijke en economische ontwikkelingen. In deze paragraaf wordt uitgebreider ingegaan op onder andere de prognoses voor bevolkingsomvang en bevolkingssamenstelling in de provincies Drenthe en Groningen en wat de betekenis van deze prognoses is voor het herbestemmen van monumentale gebouwen. De RCE legt een relatie tussen demografische ontwikkelingen en leegstand. “In demografisch dunner bevolkte gebieden en perifere gebieden is in grotere mate sprake van [structurele] leegstand” (RCE 2009, 239).

Bevolkingsomvang

Voor heel Nederland wordt een bevolkingstoename tot 2030 verwacht van 5,7%. Met name zal in de Randstadprovincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht sprake zijn van bevolkingsgroei. Daarnaast zal in veel gemeenten in Nederland sprake zijn van een dalende bevolkingsomvang, in ieder geval in gemeenten in de provincies Limburg en Oost-Groningen (Den Otter e.a. 2010 en 2011).

In de provincies Drenthe en Groningen is af te lezen uit figuur 2.2 dat bevolkingsgroei wordt verwacht rond de stedelijke gebieden Groningen, Assen, Hoogeveen en Emmen. In de meer perifere gebieden Noord-Groningen, Noordoost-Groningen en Noordoost-Drenthe wordt een afname van de bevolking verwacht.

- krimp >15%
- krimp 10-15%
- krimp 5-10%
- stabiel (+/- 1%)
- groei < groei NL
- groei NL (+/- 2%)
- groei > groei NL
- Bevat prognoses
- bebouwing



*Figuur 2.3: Huishoudengroei per gemeente 2008-2025
Bron: naar Den Otter e.a. (2010)*

Huishoudensamenstelling

Op nationaal niveau neemt de relatieve groei van het aantal huishoudens sneller toe dan een aantal personen. Dit duidt erop dat het aantal personen in huishoudens afneemt. Het gemiddelde huishouden in 2010 bestond uit 2,22 personen, verwacht wordt dat dit in 2030 2,09 personen zijn (Den Otter e.a. 2010, 4).

Ook wordt een verandering in de verhoudingen tussen de huishoudenscategoriën verwacht. Voor 2030 wordt verwacht dat er een toename zal ontstaan in het aandeel alleenstaanden, samenwonenden zonder kinderen en eenoudergezinnen. Een afname wordt verwacht in het aandeel samenwonenden met kinderen. Over de verdeling in leeftijdscategorieën zullen met name de kleine oudere huishoudens groeien (van 15% van de bevolkingsomvang in 2010 naar 1/3 van de bevolkingsomvang in 2030) en jonge samenwonenden met kinderen in aandeel afnemen (Den Otter e.a. 2010, 5).

Aan de prognose van het aantal huishoudens in Drenthe en Groningen (figuur 2.3) is weergegeven dat in de gemeenten in en rond grotere stedelijke kernen een toename zal zijn van het aantal huishoudens. In Noord-Groningen en Noordoost-Groningen wordt een afname van het aantal huishoudens verwacht.

2.4 Ondernemen in herbestemde monumentale gebouwen

De regionale spreiding van de bevolking heeft gevolgen voor de woningbehoefte of het woningoverschot in een gebied (Den Otter e.a. 2010 en 2011). Veranderingen in bevolkingsomvang en huishoudensamenstelling is voor verschillende beleidsterreinen relevant omdat de behoefte aan of bezetting van voorzieningen op het gebied van bijvoorbeeld commercie, educatie, zorg, economie en cultuur hiervan afhankelijk zijn (Den Otter e.a. 2010, 35). Deze demografische veranderingen kunnen gevolgen hebben voor de concurrentieverhoudingen tussen leegstaand ... [vastgoed] in het buitengebied (naar Daalhuizen 2004, 91). Balk, Van den Bergh en Strolenberg (in Van der Zande en During 2009, 181) gaan hier nader op in. "Naarmate de publieksdichtheid groter is, is de opbrengstpotentie van een locatie groter." Dit benadrukt dat in gebieden waar de demografische druk laag is de behoefte aan het herbestemmen vanuit de markt afneemt. Het herbestemmen van bestaand vastgoed bij voorspelbaar teruglopend inwoneraantallen zou voorrang moeten krijgen op nieuwbouw (Grabski-Kieron e.a. 2008, 90-91; ook Harmsen 2008; en RCE 2009, 234).

Ondanks dit sombere investeringsimago voor het landelijk gebied geven Nederlanders toch een positieve waardering aan het platteland, zo concludeert het Ruimtelijk PlanBureau (RPB) (2008). Zowel bewoners van het platteland als mensen van daarbuiten zien het buitengebied in Nederland vooral als aantrekkelijke verblijfsruimte (consumptieruimte) (RPB 2008). Daalhuizen (2004) heeft onderzocht wat (niet-agrarische) ondernemers aantrekkelijk vinden aan het landelijk gebied. Daaruit bleek dat met name de begrippen rust, ruimte en groen belangrijk zijn voor de keuze naar het landelijk gebied te komen (2004, 8). Een deel van de ondernemers kiest voor een bedrijfslocatie in het buitengebied waar werken kan worden gecombineerd met een prettige woon- en leefomgeving (Goetgeluk e.a. 2003, uit Daalhuizen 2004, 30). De interesse van ondernemers om zich te vestigen in het buitengebied geeft mogelijkheden voor nieuwe economische functies en daarmee revitalisering van het platteland (waarmee de regionale economie in stand gehouden kan worden, Daalhuizen 2004, 142) (Daalhuizen 2004, 17). Kort samengevat concludeert Daalhuizen (2004) dat de sterk toegenomen welvaart, mobiliteit en ontwikkelingen in ICT ertoe hebben geleid dat ondernemers bepaalde typen bedrijven op veel plaatsen in Nederland kunnen laten gedijen en dat andere factoren dan de klassieke kostenfactoren belangrijker zijn geworden in hun locatiekeuze (Daalhuizen 2004, 30).

2.5 Monumentenzorg in vogelvlucht

Aan het begin van de twintigste eeuw vindt een grote stap plaats in de monumentenzorg in Nederland. Als gevolg van de industriële revolutie en ontwikkelingen in de landbouw veranderden de stad en het landschap sneller dan voorheen. Een aantal particulieren stond op tegen deze aantasting van het karakter van steden en dorpen als geheel (De Ruiters 1987, 172 uit Van der Zande en During 2009, 65) en verenigde zich in de eerste beschermingsorganisaties zoals Heemschut, Mooi Nederland en Natuurmonumenten (Van der Zande en During 2009, 66-68). De systematische rijkszorg voor het cultureel erfgoed komt in de tweede helft van de negentiende eeuw op gang wanneer in 1874 een College van Rijksadviseurs voor Monumenten en Geschiedenis en Kunst in het leven wordt geroepen en bij het Departement Binnenlandse Zaken de Afdeling Kunsten en Wetenschappen wordt opgericht. In de periode tot de tweede wereldoorlog worden wel "inventarisaties



gemaakt onder de titel *Voorlopige lijst der Nederlandse Monumenten van Geschiedenis en Kunst*, maar ontbreekt nog een wettelijke regeling van bescherming” (Van Geijn 2007, 40).

Van der Zande (Van der Zande en During 2009, 29-30) onderscheidt na de tweede wereldoorlog een drietal beleidsfasen tot 1999.

1. De periode tussen 1945-1973 kenmerkt zich door wederopbouw en een fase van groei. In deze periode heeft cultureel erfgoed geen sterke stem in het afwegingsproces van planontwikkeling. In deze periode treedt de Monumentenwet van 1961 in werking waardoor de wettelijke bescherming voor monumenten wordt geregeld (ook Van Geijn 2007, 41).
2. De tweede periode is die van 1973 tot 1989 waarin de ‘grenzen-aan-groei’-gedachte leidt tot het beschermen van natuurgebieden, het veiligstellen van landschap- en natuurmonumenten en het tegengaan van bebouwing met negatief visueel effect. De Raad van Europa geeft dit extra aandacht door 1975 tot het Monumentenjaar uit te roepen (Van Geijn 2007, 41). Van Geijn (2007, 41) voegt toe dat in deze periode decentralisatie van overheidsbeleid een belangrijk overheidsthema is.
3. De derde periode is van 1989 tot 1999 waarbij erfgoed een sectorale plaats krijgt in de ruimtelijke ordening (de pre-Belvedèreperiode). Archeologie en monumentenzorg worden vastgelegd in de Monumentenwet 1988 met fonds (in werking getreden in 1989). Daarnaast (Van Geijn 2007, 41) wordt de eerstelijns verantwoordelijkheid voor bescherming en de begeleiding van monument-eigenaren gedecentraliseerd van de rijksoverheid naar de lagere overheden. Alhoewel deze monumenteigenaren sceptisch stonden tegenover de professionaliteit van de lagere overheidsinstellingen werd de ontwikkeling doorgezet en werden de regionale steunpunten voor Monumentenzorg in het leven geroepen waar gemeenten en provincies advies kunnen inwinnen (gesprek dhr. Waterbolk en dhr. Langeland).

De aandacht van beleid legde in het verleden (de tweede periode na de tweede wereldoorlog) een sterk accent op het idee dat het opstellen van behoudende regelgeving zou leiden tot effectieve bescherming van monumentale waarden. In de praktijk bleek deze aanpak onvoldoende effectief (Van der Zande en During 2009, 29-30). Het vastleggen van restrictieve regelgeving bleek niet altijd een garantie voor het behouden van cultuurhistorische waarden. De initiatiefnemer maakt uiteindelijk de keuze aanpassingen te doen.

Onder andere op basis van de decentralisatietrend in overheidsbeleid en de erkenning van de planningsbenadering *planning per saldo* (dit wordt behandeld in paragraaf 3.3) vindt de laatste decennia een verschuiving plaats in de monumentenzorg waarbij het belang van cultuurhistorische waarden in haar context worden beoordeeld (zowel kwantitatief bijvoorbeeld in verhouding tot het areaal als kwalitatief in termen van de relatie van het gebouw tot haar omgeving). De meest bekende slagzinnen zijn ‘behoud door ontwikkeling’ en ‘ontwikkelen met behoud’ uit de Nota Belvedère (OCW 1999). Met het nadenken over contextuele waarden zoals de exploitatie van het gebouw, de relatie met de directe omgeving en de positie in de regio worden de begrippen behoud en ontwikkelen sterk aan elkaar gerelateerd (naar Van der Zande en During 2009, 105). Met de nadruk op het scheppen van voorwaarden op basis van cultuurhistorische waarden voor ontwikkeling kan de nota Belvedère worden gezien als vroege exponent van de in opkomst zijnde ontwikkelingsplanologie¹¹ (Van der Zande en During 2009, 34).

11 Met de ‘komst’ van ontwikkelingsplanologie (als tegenhanger van toelatingsplanologie) heeft het denken over planning en overheidsturing een minder centralistisch karakter gekregen. Er is meer aandacht voor het maken van strategische keuzes in de vorm van gebiedsgericht beleid voor een specifieke vraagstuk voor een gebied. Daarbij hebben relevante actoren een belangrijke stem in het onderhandelingsproces (bijvoorbeeld in de vorm van stakeholdersplanning en/of burgerparticipatie) (naar Hidding in Van der Zande en During 2009, 154; De Roo 2004, 35, 41, 76; Hidding 2006, 56-67; Spit en Zoete 2006, 180-185).



Modernisering van de Monumentenzorg

In de beleidsbrief *Modernisering van de Monumentenzorg* (MoMo) van minister Plasterk in 2008 (OCW 2009) wordt de lijn van het Belvédèrebeleid verder uitgewerkt en wordt een aanzet gemaakt voor een nieuwe Monumentenwet. De hoofdlijn van de MoMo richt zich op de pijlers:

1. Het verankeren van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening (een uitwerking van Belvédère in het Besluit op de Ruimtelijk Ordening: hoe cultuurhistorische waarden kunnen worden geïnventariseerd, gewaardeerd en ingepast in bijvoorbeeld een bestemmingsplan);
2. Het verminderen van de regel- en proceduredruk (eenvoudiger en kortere procedures voor: subsidies, beschermde provinciale en gemeentelijke monumenten en lichte ingrepen aan rijksmonumenten als vergunningvrij aanmerken);
3. Herbestemming van leegstaande monumenten [objecten met een beschermde status] door bijvoorbeeld een wind- en waterdichtregeling en het gedeeltelijk vergoeden van haalbaarheidsonderzoeken (OCW 2009).

2.6 Samengevat

In 2007 stonden er in respectievelijk Drenthe en Groningen 38 (4,3% ten opzichte van het totaal) en 22 (2,5%) monumentale gebouwen leeg. Daarbij dreigt bij een aantal van deze gebouwen verval. Alhoewel er geen (volledige) feitelijke onderbouwing is gemaakt en de inventarisatie een aantal jaren oud is, zijn deze verwachtingen gemaakt door stakeholders die te maken hebben met leegstand op lokaal niveau. Er kan verwacht worden dat deze inschatting gegrond is en dat de cijfers over leegstand waarschijnlijk hoger liggen.

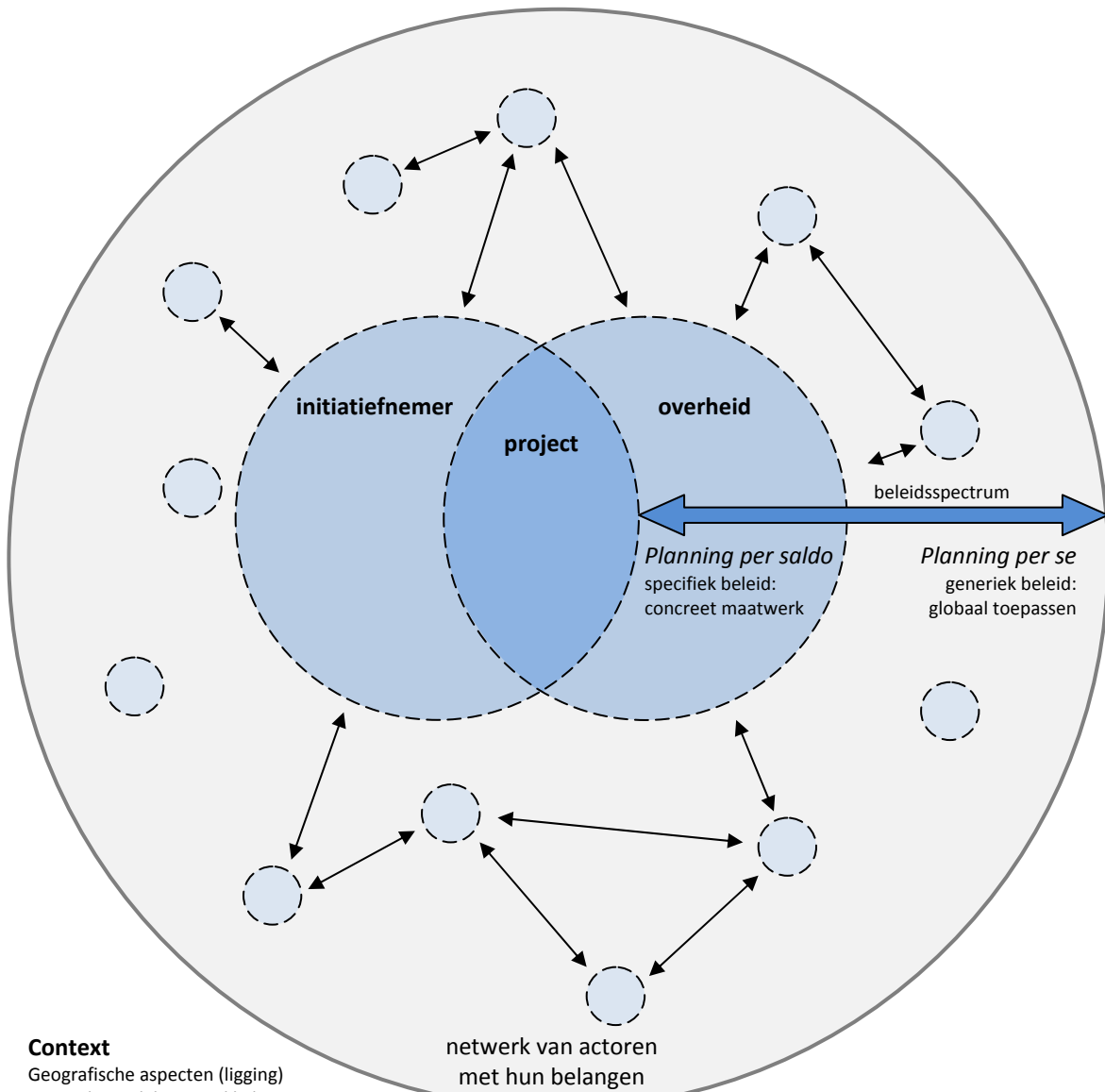
Verwacht wordt dat de komende jaren veel agrarische en religieuze monumentale gebouwen en complexen vrij zullen komen in de provincies Groningen en Drenthe (Harmsen 2008, Drents Plateau 2008a/b en RCE 2009). Dit heeft voornamelijk te maken met maatschappelijke ontwikkelingen zoals secularisatie en demografische ontwikkelingen. Ook economische ontwikkelingen spelen een rol bij het vrijkomen van agrarische bedrijven en het niet herbestemmen van monumentale gebouwen.

Er zijn geen inventarisaties gemaakt van herbestemde monumentale gebouwen in de provincies Drenthe en Groningen. Wel worden in diverse publicaties projecten genoemd die een nieuwe functie hebben gekregen, maar daarvan is geen volledig beeld te geven.

Particulieren, marktpartijen en overheidsinstellingen vormen gezamenlijk condities waardoor monumentale gebouwen vrij komen en (al dan niet) herbestemd worden. Veranderingen in bevolkingsomvang en huishouden-samenstelling hebben invloed op verschillende beleidsterreinen (commercie, educatie, zorg, economie en cultuur) die een centraal thema vormen voor de nieuwe functie. Zo heeft een lagere publieksdichtheid waarschijnlijk een negatieve invloed op opbrengstpotentie van een nieuwe functie. De markt zal zich in deze gebieden terughoudend opstellen waardoor het herbestemmen van monumentale gebouwen door markt-partijen zal afnemen. Dit ondanks de waardering van het buitengebied als aantrekkelijke vestigingslocatie met kwaliteiten als rust, ruimte en groen. Goede voorzieningen ten behoeve van de mobiliteit in het buitengebied kunnen een extra aantrekkingskracht hebben op het aantrekken van nieuwe ondernemers.

Verschuiving in het denken over behouden van cultureel erfgoed

Wanneer het gaat om het denken over monumentenzorg in Nederland is een verschuiving zichtbaar van bescherming van objecten op zich, naar een bescherming van objecten en de relatie met de omgeving (de contextuele waarde van het gebouw). Ook in de manier van overheidssturen vindt een verschuiving plaats. In de afgelopen decennia zijn veel rijkstaken die hiërarchisch uitgevoerd moesten worden gedecentraliseerd of in de toekomst zelfs genivelleerd (gelijkwaardigheid van rijks- en provinciaal advies). De komende jaren zal de monumentenzorg zich verder emanciperen waarbij cultuurhistorische waarden minder op zichzelf staand beleid zal vormen maar integraal onderdeel uit zal gaan maken van het ruimtelijk beleid in het algemeen (bijvoorbeeld in gebiedsvisies of bestemmingsplannen).



Context

- Geografische aspecten (ligging)
- Maatschappelijke ontwikkelingen (demografie, ontkerking, individualisering)
- Economische ontwikkelingen (intensivering, schaalvergroting)

Figuur 3.1: Positie hoofdstuk 3 in het conceptueel model

HOOFDSTUK 3 THEORETISCH PERSPECTIEF OP HERBESTEMMEN

3.1 Inleiding

Door te anticiperen op leegstand met revitaliseringsmethoden zoals herbestemmen, herontwikkelen, herontwerp en hergebruik, kan zuinig worden omgegaan met de ruimte¹² en wordt een nieuwe betekenis gegeven aan de bestaande bebouwde omgeving (Drents Plateau 2008b, 1). Harmsen laat over de invloed van overheidsinstellingen op structurele leegstand geen twijfel bestaan: structurele leegstand als vorm van 'verrommeling' is geen autonome ontwikkeling. "Verrommeling ontstaat wanneer er geen continuïteit is in bestuur en beleid", te veel mensen werken aan een te klein stukje. Leegstand [en het niet herbestemmen van monumentale gebouwen] is dus een bestuurlijk probleem en niet een probleem van het landschap¹² (Drents Plateau 2008a, 33).

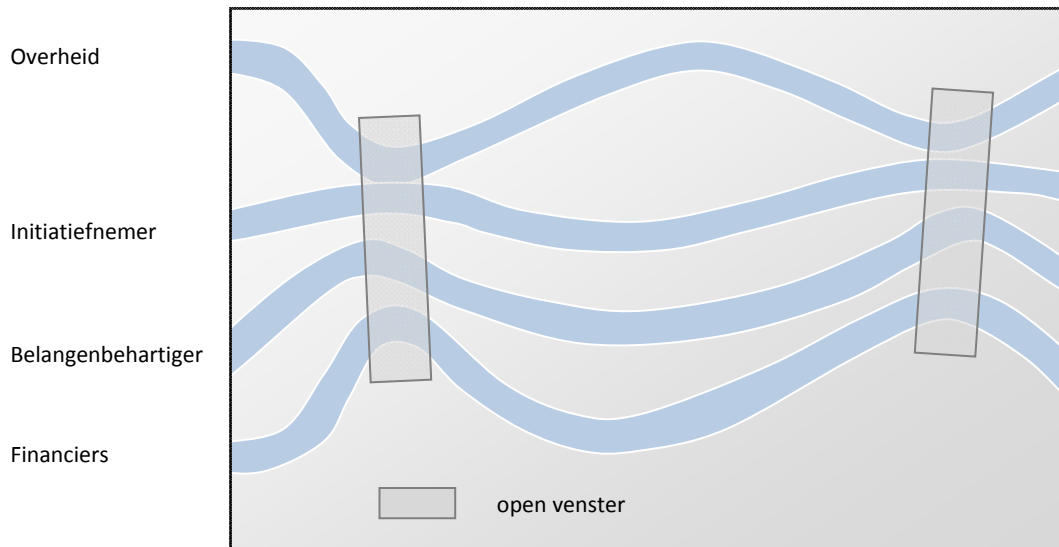
Waar het vorige hoofdstuk een context van herbestemmen beschreef, daar wordt in dit hoofdstuk een verdieping gegeven in wijze waarop overheidsinstellingen via beleidsinstrumenten het herbestemmingsproces kunnen beïnvloeden. Aan de hand van proces-, en fasemodellen voor herbestemmen wordt uiteengezet op welke momenten in het herbestemmingsproces overheidsinstellingen invloed kunnen uitoefenen. Procesmodellen omschrijven succesfactoren voor herbestemming en relaties die actoren met elkaar aangaan (in figuur 3.1 de kleine cirkels en pijlen). Deze procesmodellen passen bij een strategische benadering van herbestemmen waarbij keuzes op strategisch niveau genomen worden¹⁴. Fasemodellen geven een omschrijving over hoe een herbestemmingsopgave in stappen doorlopen kan worden, deze benadering is meer uitvoeringsgericht waarbij keuzes worden gemaakt in het kader van project- en programmabeheersing¹⁴ (in figuur 3.1 het raakvlak tussen de grote cirkels). Aan de hand van mogelijk inzetbare beleidsinstrumenten en het moment waarop deze ingezet kunnen worden, wordt aan de hand van de pijl aan de rechterzijde van het conceptueel model in figuur 3.1 weergegeven.

Opgemerkt moet worden dat de mate waarop een bepaalde overheidsinstelling herbestemming beïnvloedt afhankelijk is van de mate waarop herbestemming op de politieke agenda staat (Nelissen e.a. 1999, 95).

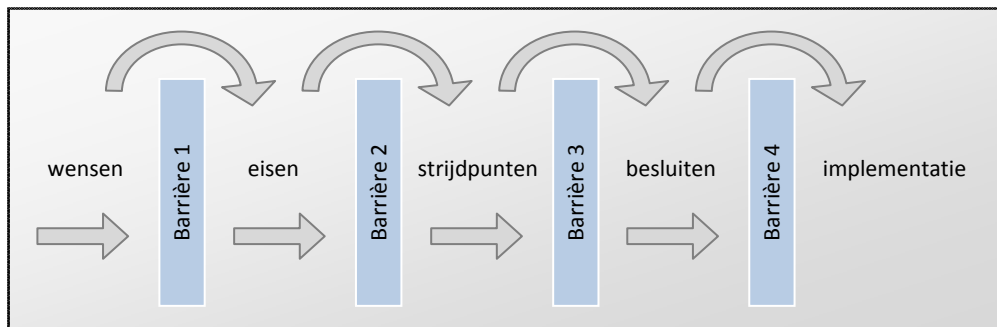
Leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt met name gekeken naar de positie van overheidsinstellingen bij het herbestemmen van monumentale gebouwen. In de volgende paragraaf (3.2) staat een procesbenadering centraal waarbij invloedsfactoren op het succes aan de hand van verschillende procesmodellen worden behandeld. Hierna

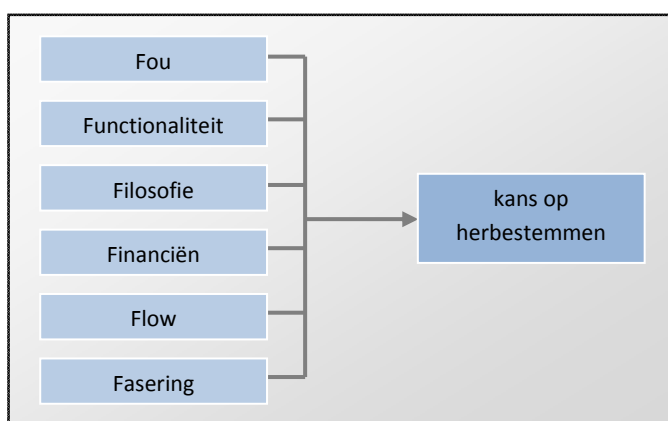
- 12 De SER-ladder is opgezet door de Sociaal Economische Raad (SER 1999, 30). De 'ladder' geeft uitgangspunten voor het omgaan met schaarse ruimte voor de functies wonen, bedrijvigheid en (verkeers- en vervoers)infrastructuur die maatschappelijk wenselijk worden geacht. De ladder kent van onder naar boven drie sporten:
 1. Gebruik de ruimte die beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie en/of door herstructureren beschikbaar gemaakt kan worden;
 2. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om de ruimteproductiviteit te verhogen (bijvoorbeeld door meervoudig ruimtegebruik);
 3. Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik voor de desbetreffende functie aan de orde. Daarbij dienen de verschillende relevante waarden en belangen goed te worden afgewogen in een gebiedsgerichte aanpak.
- 13 Berendsen (2008, 1) definieert het landschap als "een deel van het aardoppervlak, waarin landschappelijke factoren bijvoorbeeld gesteente, reliëf, klimaat, bodem, water, lucht, plant, dier en mens onderling in verband staan en een geïntegreerd geheel vormen." Meijles en Spek (2009, 5) maken een vergelijkbaar onderscheid in twee categorieën: het natuurlijk landschap (het landschap dat bestaat uit de abiotiek en biotiek) en het cultuurlandschap (waarbij het natuurlijk landschap is aangepast door antropogene factoren genoemd).
- 14 Een proces heeft betrekking op strategische beslissingen. Het gaat daarbij om keuzes te maken die het proces effectief en efficiënt maken. De nadruk wordt gelegd op het maken van strategische keuzes voor bijvoorbeeld de globale fasen waarin een programma of project moet worden ingericht. De nadruk ligt meer op randvoorwaarden omdat een definitief eindbeeld nog niet in zicht is (Kor en Wijnen 2007, 44). Concreet kan bij herbestemmen worden gedacht aan een projectontwikkelaar die eens strategie ontwikkeld hoe deze een monumentale boerderij in principe kan herbestemmen. Zonder dat concrete projecten in beeld hoeven te zijn worden uitgangspunten en visie gevormd (naar Kor en Wijnen, 2007).



*Figuur 3.2: Stromenmodel bij het herbestemmen van monumentale gebouwen
Bron: naar stromenmodel van Kindon (in Nelissen 1996 uit Nelissen e.a. 1999, 108)*



*Figuur 3.3: Barrièremodel Bacharach en Baratz (1970)
Bron: uit Nelissen e.a. (1999, 119)*



*Figuur 3.4: Het 6F-model projectbureau Industrieel Erfgoed (1995)
Bron: uit Nelissen e.a. (1999, 123)*

(3.3) worden de mogelijk in te zetten beleidsinstrumenten van overheidsinstellingen met betrekking tot het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied geïnventariseerd. Om de beleidsinstrumenten een plaats te kunnen geven in het herbestemmingsproces wordt (3.4) nader ingegaan op de fasering van het herbestemmingsproces aan de hand van fasemodellen (of stappenplannen). Aan de hand van deze modellen wordt de positie van overheidsinstellingen in het proces van herbestemmen worden beschreven (3.5).

3.2 Procesmodel voor herbestemming

In het proces van herbestemmen zijn afhankelijk van de opgave, veel actoren betrokken die invloed proberen uit te oefenen op het uiteindelijke resultaat. Zo is er in de eerste plaats een initiatiefnemer die bijvoorbeeld als doel heeft een voorziening in het monumentale gebouw onder te brengen. Een erfgoedvereniging zal zich inzetten voor het behoud van het gebouw, een omwonende zal letten op de impact op de kwaliteit van zijn leefomgeving. Een financier zal met name aandacht besteden aan de haalbaarheid en exploitatie van het concrete plan. Overheidsinstellingen hebben in het proces vele petten op doordat deze als primair taak heeft de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de leefbaarheid te waarborgen (het publieke belang) vanuit verschillende sectorale belangen (bijvoorbeeld infrastructuur, werkgelegenheid, milieu, cultuurhistorie en voorzieningen in plaatsen). De verschillende benaderingen van het procesmodel voor herbestemmen worden hieronder benaderd.

Deze verschillende actoren zijn zich niet altijd bewust van alle belangen en ontwikkelingen in hun omgeving en volgen in de eerste plaats een eigen koers. Op het moment dat verschillende belangen bij elkaar komen kunnen zich situaties voordoen waarop actie ondernomen zal worden. Kingdon (uit Nelissen e.a. 1999, 108-116) omschrijft deze fusie van belangen als een open venster in het stromenmodel (zie figuur 3.2). Een achterliggende filosofie van dit model is dat het openen van de vensters veelal plaatsvindt door toeval. De Jonge spreekt over anticiperen op het juiste moment. Vooral wanneer sprake is van onzekerheden kan niet uitgegaan worden van 'kloktijd', het proces kan niet in een planning gevat worden. Het wachten is op het juiste moment (het open venster) om bepaalde handelingen uit te voeren en/of beslissingen te maken (De Jonge 2009, V; en in Hajer e.a. 2010, 162).

Om tot open vensters te komen zullen verschillende barrières verlaagd of weggenomen moeten worden. Verschillende belangen (bijvoorbeeld wensen, visies, randvoorwaarden en richtlijnen) moeten niet met elkaar in conflict zijn. Dit proces van onderhandelen hebben Bacharach en Baratz abstract weergegeven in het barrièremiddel (figuur 3.3). Hiermee leggen zij een accent op machtsfactoren. Belangen (wensen) kunnen omgezet worden in eisen aan personen of instanties. Deze eisen moeten concurreren met andere eisen en vormen daardoor strijdpunten. Na een onderhandelingsfase ontstaan besluiten welke vervolgens gerealiseerd moeten worden (naar Nelissen e.a. 1999, 118-119). Dit model is ook in de huidige 'netwerksamenleving' actueel. Aanvullend op dit model kunnen ook indirect betrokken actoren worden toegevoegd bijvoorbeeld de media die probeert invloed uit te oefenen op het standpunt van direct betrokken actoren.

Verschillende bedrijven en instellingen hebben aanbevelingen gedaan op thema's die barrières kunnen verhogen of verlagen. Het 6F-model (figuur 3.4) geeft in grote lijnen aan wat de meest wezenlijke factoren zijn om het herbestemmen van monumentale gebouwen succesvol te realiseren. Het 6F-model is opgesteld door het projectbureau Industrieel Erfgoed en behandelt de invloedsfactoren die het meest bepalend zijn voor het succesvol realiseren van een concreet plan (Naar Nelissen e.a. 1999, 123-129). De *Fou* staat voor de initiatiefnemer met hart voor de zaak, deze zal zich op alle momenten willen inzetten op cruciale momenten voor de besluitvorming. Met *Functionaliteit* wordt een vergelijkbaar doel nagestreefd als met duurzaam herbestemmen waarbij de nieuwe functie geen afbreuk doet aan de monumentale waarden. De *Filosofie* staat voor een sterk verhaal waarin actoren met verschillende belangen aan elkaar worden verbonden (zie ook volgende alinea). De *Financiën* staan voor een totaalplan waarbij er niet alleen aandacht moet zijn voor de investeringskosten, maar ook voor de exploitatie op de (middel)lange termijn. Hiermee moet het concrete plan van een sterke onderbouwing worden voorzien. De *Flow* staat voor de doorgang van een proces (geen lange pauzes in termen van De Jonge), dit is vergelijkbaar met de uitgangspunten van het stromenmodel. Ten slotte zal een concreet plan moeten zijn voorzien van een goede *Fasering*, of projectmanagement (ook Kor en Wijnen 2007) bijvoorbeeld aan de hand van een fasemodel, of stappenplan (zie ook paragraaf 3.4).



Een sterk verhaal vormt een gedragen visie

De succesfactor *Filosofie* in het 6F-model kent raakvlakken met wat Hajer e.a. (2010) een sterk verhaal noemen. Hajer e.a. stellen dat het vormen van consensus door middel van een integrale aanpak¹⁵ gebaseerd moet zijn op een sterk verhaal. Het sterke verhaal moet de basis vormen waarin actoren met verschillende (uiteenlopende) belangen zich kunnen vinden en zich voor een langere termijn aan elkaar willen verbinden. Een sterk verhaal moet leiden tot toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en leesbaarheid van een plan. Dat betekent niet een vereenvoudiging van het plan maar dat het plan begrijpbaar moet zijn en actoren zich in het verhaal moeten kunnen vinden (Hajer e.a. 2010). Hajer en Sijmons (2006, 22) stellen dat een plan ‘werkt’ wanneer het goed en legitiem is. Betrokken actoren moeten elkaar begrijpen (een gezamenlijke discours volgen), het planproces heeft dramaturgie nodig (een plan moet doorleefd en beleefd zijn) en de planvorming niet moet worden gezien als deliberatie (het proces moet niet doorlopen worden om democratische legitimiteit af te dwingen) (Hajer en Sijmons 2006, 22; ook Hajer e.a. 2010, 23; De Jonge 2009, XXII; Hidding in Van der Zande en During 2009, 187-188). Om tot consensus te komen over het concrete plan zullen actoren naast een duidelijk belang, een flexibele houding moeten aannemen. Een gevolg van deze flexibele houding kan zijn dat het maken van strategische keuzes meer tijd in beslag neemt. Van belang voor het komen tot een succesvol herbestemmen, maar hier schuilt ook een risico. Wanneer het herbestemmingsproces een lange periode in beslag neemt kunnen investeerders afhaken (Nelissen e.a. 1999), echter door extra tijdinzet aan de voorkant wordt tijd gewonnen in latere fasen van het herbestemmingsproces. Deze inspanning vooraf is een belangrijke kwaliteitsdimensie bij de ontwikkeling van erfgoed (Van der Zande en During 2009, 45-47).

3.3 Overheidsbeleid en de invloed op herbestemmen

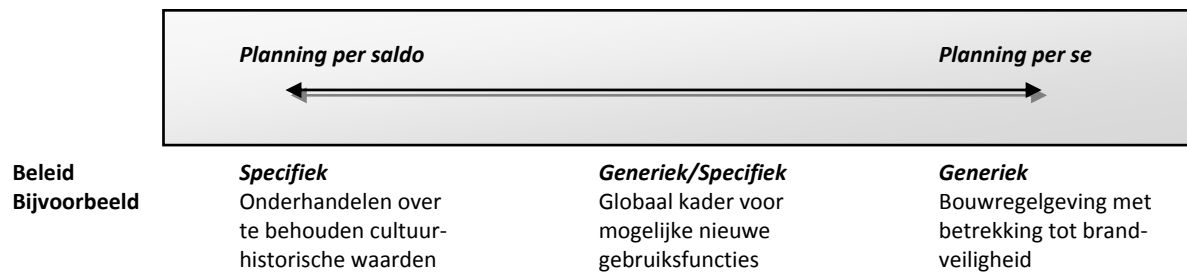
In de vorige paragraaf zijn een aantal aspecten naar voren gekomen die een belangrijke rol kunnen spelen bij het tot stand komen van het herbestemmen van monumentale gebouwen. Duidelijk werd dat de belangen die relevante actoren in dit proces hebben en het tegemoetkomen aan of verenigen van deze belangen van groot belang is om een concreet plan te realiseren. In deze masterthesis wordt nadrukkelijk ingegaan op de invloed van overheidsinstellingen bij het herbestemmen van monumentale gebouwen. Voordat uiteengezet kan worden wanneer overheidsinstellingen invloed op dit herbestemmingsproces kunnen uitoefenen wordt in deze paragraaf ingegaan op de mogelijk inzetbare beleidsinstrumenten die overheidsinstellingen (rijksoverheid, provincie en gemeente) kunnen inzetten om het herbestemmingsproces te beïnvloeden.

De monumentenzorg is ontstaan om cultuurhistorische waarden van onder andere monumenten te behouden voor toekomstige generaties. Hoe overheidsinstellingen met een monumentaal gebouw omgaan is sterk afhankelijk van de cultuurhistorische waarden van het gebouw en de ruimtelijke relatie die het gebouw heeft met de omgeving¹⁶. Cultuurhistorische waarden kunnen op verschillende manieren behouden worden; afhankelijk van het gebouw en de context van dit gebouw zullen overheidsinstellingen flexibel of rigide beleid voeren (ook Daalhuizen 2004).

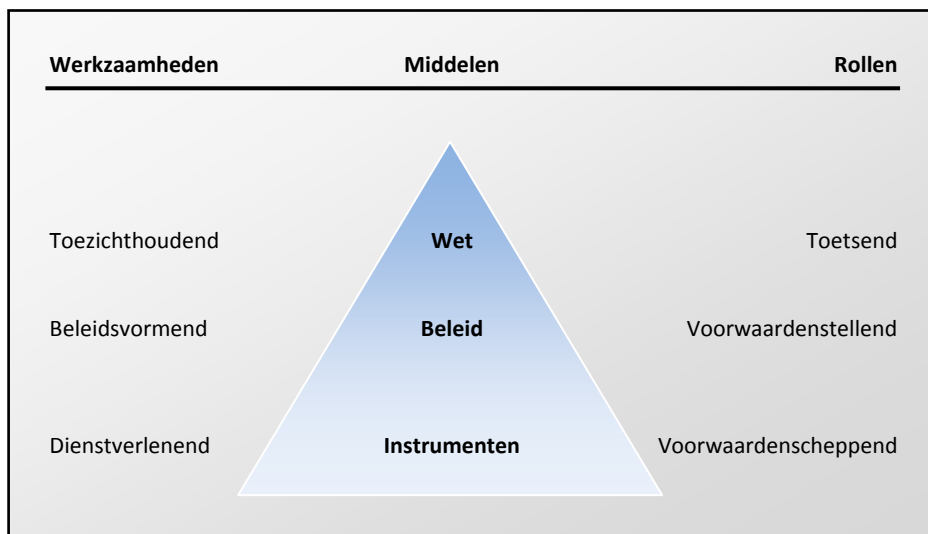
15 Hidding (2006, 50) omschrijft in haar boek *Planning voor Stad en Land* bondig de verschillen tussen een monodisciplinaire, multidisciplinaire en interdisciplinaire samenwerking (of een integrale aanpak). Bij een monodisciplinaire samenwerking wordt een opgave door de betrokken actoren vanuit hun eigen gezichtspunt (vraagstelling, theorieën en methoden) benaderd en uitgewerkt. Bij een multidisciplinaire samenwerking wordt de opgave vanuit het eigen gezichtspunt benaderd, maar wordt gezamenlijk gezocht naar een oplossing. Bij een interdisciplinaire samenwerking worden gezamenlijk een nieuwe vraagstelling, theorieën en methoden ontwikkelen die een nieuw licht werpen op een complex vraagstuk.

16 De RCE (2010, 11-33; 2011a, 11-17; 2011b, 19-24; ook Nusselder e.a. 2008) onderscheiden een aantal waar-deringscriteria welke gezamenlijk de specifieke cultuurhistorische waarden van een gebouw vormen, namelijk:

1. *Cultuurhistorische waarden*: de betekenis van de ontwikkeling van het gebouw en sociaaleconomische aspecten (de status van de eigenaar of gebruiker van het gebouw);
2. *Architectuur- en kunsthistorische waarden*: materiaalgebruik, detaillering, constructiewijze in een chronologie (de ontwikkelingsfasen van het gebouw);
3. *Situationele en ensemblewaarde*: de relatie met de omgeving (nu en historisch);
4. *Gaafheid en herkenbaarheid*: de betekenis van de historische opzet van het gebouw (wonen en werken), de levenswijze (weelderige stijkkamers en eenvoudige boerenschuur);
5. *Zeldzaamheid*: in termen van aanwezige oorspronkelijke bouwmaterialen of hoe veel vergelijkbare gebouwen bestaan (bijvoorbeeld naar bouwcategorie, architectuur, (bouw)constructiemethode).



Figuur 3.6: Planning per saldo en planning per se bij het herbestemmen van monumentale gebouwen
 Naar: De Roo (2001; en 2004); De Roo en Voogd (2004)



Figuur 3.6: Werkzaamheden, middelen en rollen van een gemeente
 Bron: uit Schunselaar (2009, 52)

Flexibiliteit in overheidsbeleid kan op verschillende manieren vorm krijgen. Bijvoorbeeld door het inzetten van gedetailleerde regels, of ruime kaders waarbinnen de initiatiefnemer zelf een oplossing zoekt. Een voorbeeld van een beleidsinstrument waarin beide beleidsvormen voorkomen is het bestemmingsplan: deze kent algemene kaders voor nieuwe ontwikkelingen en gedetailleerde regels voor het handhaven van een bestaande situatie. Een beleidsinstrument waarin flexibiliteit een uitgangspunt vormt voor het bereiken van consensus is het bespreken van een plan met monumentenzorgers. Hierbij wordt maatwerk geboden door voor specifieke situaties te bespreken welke ingrepen aanvaardbaar zijn. In de planningtheorie worden deze vormen van flexibiliteit omschreven als het spectrum tussen *planning per se* en *planning per saldo* (De Roo 2001, 3-4 en 2004, 71; De Roo en Voogd 2004, 99-106). *Planning per saldo* biedt ruimte om afwegingen te maken tussen diverse belangen en bepaalde waarden zwaarder of lichter te laten tellen dan onder normale omstandigheden gebeurt. Voor monumentale gebouwen kan dit betekenen dat op bepaalde plaatsen meer 'aantasting' van cultuurhistorische waarden mogelijk is (het 'vrijgeven' voor ontwikkeling) en op andere meer 'behoudend' gecompenseerd moeten worden (het 'musealiseren' van gebouwen) (ook OCW 2009). In figuur 3.16 is het spectrum tussen *planning per se* en *planning per saldo* weergegeven.

Beleidsinstrumenten

Shamsi (2005, 16 uit Schunselaar 2009) maakt onderscheid tussen drie rollen die overheidsinstellingen hebben bij het herbestemmen van monumentale gebouwen: toetsend, voorwaardenstellend en voorwaarden-scheppend. De toetsende rol is gericht op het toezicht houden, de voorwaardenstellende rol op het vertalen en nader uitwerken van wetten in beleidsdocumenten en de voorwaarden-scheppende rol omvat een diversiteit aan activiteiten in de vorm van instrumenten (uit Schunselaar 2009). Shamsi koppelt de drie rollen aan drie middelen: wetten (toetsend); beleid (voorwaardenstellend), en; instrumenten (voorwaarden-scheppend), zie figuur 3.6. In dit model is een verdeling gemaakt in sturingsvormen (toetsend, voorwaardenstellend en voorwaarden-scheppend) die zijn gekoppeld aan een type beleidsvorm (wet, beleid, instrument). In deze verdeling lijkt echter geen rekening gehouden te worden met het feit dat *beleid* kan worden omschreven als het gehele pakket van wetten, regels en communicatie. De middelen (in deze masterthesis beleidsinstrumenten) hoeven ook niet per definitie voorwaardenstellend of voorwaarden-scheppend te zijn, een bestemmingsplan kent bijvoorbeeld beide sturingsvormen.

Om een relatie te leggen tussen inzetbare beleidsinstrumenten en het planningspectrum (per se - per saldo) wordt in navolging van Voogd en Woltjer (2009, 61-65) de indeling van beleidsinstrumenten in vier instrumentenfamilies aangehouden:

1. Juridisch: deze beleidsinstrumenten bestaan uit voorschriften en sancties;
2. Financieel: deze beleidsinstrumenten moeten initiatieven ondersteunen (deze financiële voordelen zijn verbonden aan randvoorwaarden);
3. Communicatief: deze beleidsinstrumenten hebben betrekking op een wederzijdse uitwisseling van informatie tussen actoren. Communicatieve beleidsinstrumenten kennen drie subcategorieën:
 - a. Onderhandelingsproces: actoren verhandelen belangen en proberen compensatie te krijgen voor eventuele verliezen;
 - b. Leerproces: indien sprake is van het verwerven van nieuwe kennis. Het leerproces staat ten behoeve van het probleem waarvoor het vinden van een nieuwe oplossing voorop staat;
 - c. Wilsvorming: actoren laten wennen aan een bepaalde oplossing;
4. Organisatorisch: deze beleidsinstrumenten zijn ontwikkeld ten behoeve van afstemming, coördinatie en samenwerken (Voogd en Woltjer 2009).

Hierbij vormen de eerste en tweede instrumentfamilie een vorm van *planning per se* (vooraf gestelde bepalingen, generiek toepasbaar) en de derde en vierde instrumentenfamilie een vorm van *planning per saldo* (meer gericht op onderhandeling, maatwerk voor specifieke situaties). In tabel 3.1 zijn de mogelijk inzetbare beleidsinstrumenten van de rijksoverheid, provincie en gemeente met betrekking tot het herbestemmen van monumentale gebouwen weergegeven op basis van de structuur van de instrumentenfamilies van Voogd en Woltjer.

Overheidsniveau	Rijksoverheid	Provincie	Gemeente
Instrumentenfamilie			
Juridisch (voorschriften en sancties)	Bouwbesluit (Regels over veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu) ¹⁷	-	-
	Monumentenlijst (bescherming van omschreven gebouwen)		
	Structuurvisie (prioriteit geven aan belangen overheidsinstelling en vastlegging hiervan in regelgeving ten behoeve van de uitvoering: zie hieronder)		
	+ Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)	+ Verordening (al dan niet in één document)	
	Inpassingsplan + welstandsnota (criteria voor de architectonische vormgeving van een object in relatie tot de omgeving) en/of beeldkwaliteit plan (aanbevelingen voor het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van een gebied)	Bestemmingsplan + welstandsnota en/of beeldkwaliteit plan	
		Beheersverordening (bestemmingsplanvorm met omschrijving van de huidige situatie) + welstandsnota	
	Projectbesluit, ook facetbestemmingsplan (bestemmingsplanvorm met betrekking tot een relatief klein gebied of een bepaald thema zoals VAB-beleid ¹⁸ , beleid rondom VAB.		
	Toezicht en handhaving (optreden tegen excessen door middel van bestuursdwang, een dwangsom of strafrechtelijke vervolging) ¹⁹		
	Vergunningprocedure (toetsen van een concreet plan op het vigerende overheidsbeleid, eventueel uitgevoerd door derden)		
Erfgoedvisie (onderlegger met kwaliteiten van erfgoed die dienen als uitgangspunt voor ruimtelijke ontwikkelingen)			
Financieel (ondersteunen)	Fiscaliteit (belastingaftrek op onderhoud)	-	-
	Subsidies (bijvoorbeeld voor haalbaarheidsonderzoek, bij een restauratieachterstand of regulier onderhoud)		
	Ontwikkelingsfondsen (verstrekken van laagrentende leningen/hypotheken)		
	Verevening		
Communicatief (uitwisselen kennis)	Cultuurnota (stimuleren van cultuurparticipatie en educatie, omvat veelal ook een financiële paragraaf met subsidieregelingen)		
	Adviseren (behartigen van eigen belang)		
	Ondersteunen (objectieve inbreng van kennis)		
	Onderzoek (verzamelen van bestaande en genereren van nieuwe kennis)		
Kennis delen (databanken, publiceren, congressen, archieven)			
Organisatorisch (afstemmen, coördineren en samenwerken)	Wet ruimtelijke ordening + Besluit ruimtelijke ordening (instrumentarium ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen)	-	-
	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (het verbinden van vergunning-procedures)	-	-
	Monumentenwet (bescherming tegen sloop)	Monumentenverordening (bescherming tegen sloop)	

Tabel 3.1: Beleidsinstrumentarium van overheidsinstellingen bij herbestemming van monumentale gebouwen in het buitengebied

Bronnen: voornamelijk Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008) en RCE (2009)

Conflicterend beleid

Doordat verschillende afdelingen van verschillende overheidsinstellingen voor hun eigen grondgebied beleid formuleren is het goed denkbaar dat binnen het overheidsbeleid tegenstrijdigheden bestaan die zich bij het realiseren van concrete projecten manifesteren. Schunselaar (2009) geeft aan dat het voor kan komen dat een concreet plan niet gerealiseerd kan worden doordat tegenstrijdigheden bestaan in het overheidsbeleid. Hierbij verwijst hij naar het onderzoek van Van Calis waarbij tegenstrijdigheden tussen brandveiligheidsvoorschriften en gebruiksvoorschriften niet verenigd kunnen worden met het behoud van monumentale gebouwen (Van Calis 2004, 16 uit Schunselaar 2009, 67). Juridisch gezien staan brandveiligheidsvoorschriften dus boven historische en esthetische argumenten, het niet oplossen van deze conflicten kan leiden tot structurele leegstand en uiteindelijk verval en verlies van cultuurhistorische waarden.

Om dergelijke spanningen te voorkomen is het van belang dat een initiatiefnemer zich in een vroeg stadium oriënteert op wet- en regelgeving of hiervoor contact opneemt met actoren die hierin kunnen adviseren (ook Nelissen e.a. 1999; Schunselaar 2007; BOEi 2011; RCE 2009, 2010, 2011a/b; Hajer e.a. 2010; De Jonge 2009; Restauratiefonds 2011b). Van een initiatiefnemer wordt verondersteld dat deze vigerend beleid kent voor het herbestemmen van monumentale gebouwen. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor het vroegtijdig inventariseren van relevant overheidsbeleid bij de initiatiefnemer. Dit heeft als praktisch voordeel dat het veranderen van het concrete plan aan het begin van het herbestemmingsproces eenvoudiger is dan in een later stadium. Daarnaast is er bij het bespreken van het plan in hoofdlijnen aan het begin van het herbestemmingsproces meer onderhandelingsruimte. Het is dus van belang dat in deze beginfase actoren hun verwachtingen en belangen aan elkaar kenbaar maken. Voor overheidsinstellingen zal belangenbehartiging dan ook hand in hand moeten gaan met een proactieve houding.

3.4 De fasering van het herbestemmingsproces

Een succesfactor waaraan door adviesbureaus en in wetenschappelijke literatuur regelmatig aandacht geschonken wordt is de fasering van projecten of het plannen van processen. Nelissen e.a. omschrijven de waarde van fasemodellen (of stappenplannen) treffend: “enerzijds is een fasemodel een reconstructie van etappes van herbestemming en anderzijds is het een gids voor personen en instanties die dit proces willen doorlopen ... Fasemodellen zijn daarom geen blauwdruk voor herbestemming maar een indicatie voor hoe het herbestemmingsproces wordt uitgevoerd” (Nelissen e.a. 1999, 163). Een fasemodel kan voor een initiatiefnemer een nuttig handvat zijn om na te gaan of belangrijke fasen aan de orde zijn gekomen.

- 17 Opgemerkt moet worden dat het Bouwbesluit 2012 de mogelijkheid geeft om voor gebouwen met een beschermde status als monument “op grond van artikel 6[.1] ... van de Woningwet ... in het belang van de monumentenzorg van een daarbij gegeven voorschriften ... bouwwerk bij een omgevingsvergunning ... kan worden afgeweken” (BZK 2011, 131-132).
- 18 Met name in gebieden waarbij de landbouw een belangrijke economische drager is trachten provincies en gemeenten via VAB-beleid in te spelen op de verwachte landbouwontwikkelingen die bijdragen aan het Vrijkomen van Agrarische Bedrijfsgebouwen. Dit beleid kan vorm gegeven worden in regels in een bestemmingsplan of een nota voor VAB. Beleidsregels worden hierbij geformuleerd in termen van oppervlakte (bijvoorbeeld vervangende nieuwbouw), planologische aspecten (nieuwe bestemmingen en de invloed op de (fysieke) leefomgeving) en verschijningsvorm (betekenis van gebouwen voor context, de mate van bescherming van gebouwen en de kernkwaliteiten van het landschap).
- 19 De gemeente is verantwoordelijk voor eerstelijns toezicht (de zorg voor juiste planbehandeling, advisering, besluitvorming en begeleiding van de uitvoering), de Erfgoedinspectie is verantwoordelijk voor tweedelijns toezicht (controle gemeentelijke taken ten behoeve van behoud van het beschermde erfgoed). Waar nodig treedt de erfgoedinspectie op bij incidenten en calamiteiten (Schunselaar 2009 en RCE 2009).

1999 Nelissen (KU/Nijmegen)

Doel: inzicht geven in de fasen van het herbestemmingsproces.

Faseaanduiding	Resultaat fase
<i>Initiatieffase</i>	Inventarisatie leegstand: redenen, positioneren object ten opzichte van het totaal Verzamelen actoren en opstellen PR-plan; Strategie opstellen: doelstelling formuleren en draagvlak creëren.
<i>Inventarisatiefase</i>	Definiëren van randvoorwaarden voor gebouw en omgeving met betrekking tot cultuurhistorische waarden, juridische aspecten, technische staat, ruimtelijke aspecten en planologische aspecten.
<i>Haalbaarheidsfase</i>	Definiëren van het programma van eisen en het opstellen van een voorlopig ontwerp; Bepalen van een financieringsconstructie en het opstarten van fondsenwerving.
<i>Ontwerpfase</i>	Technisch uitwerken van het ontwerp en toetsen aan wet- en regelgeving.
<i>Toetsingsfase</i>	Verkrijgen vergunning.
<i>Uitvoeringsfase</i>	Contracteren bouwmaatschappij en uitvoering bouwwerkzaamheden (extra aandacht voor het anticiperen op gebreken).
<i>Exploitatiefase</i>	Gebruik en beheer.

Tabel 3.2: KUN-model

Bron: Nelissen e.a. (1999, 170-190)

2011 Drents Plateau

Doel: inzicht geven in randvoorwaarden en mogelijkheden voor het herbestemmen van leegstaande monumentale gebouwen.

Faseaanduiding	Resultaat fase
<i>Inventarisatiefase</i>	Definiëren van randvoorwaarden voor gebouw en omgeving met betrekking tot technische staat, cultuurhistorische waarden en wet- en regelgeving.
<i>Haalbaarheidsfase</i>	Marktpotentie bepalen, ontwerpen ruimtelijke varianten en ruimtelijk-economische onderbouwing.

Tabel 3.3: Herbestemmingsverkenning, Drents Plateau

Bron: Drents Plateau (2011a)

In Bijlage 1 zijn fasemodellen weergegeven die verschillende adviesbureaus en wetenschappers hebben opgesteld. Deze fasemodellen komen voort uit verschillende herbestemmingsopgaven [zowel inhoudelijk als procesmatig] (Van Geijn 2007, 7). Ook het doel waarvoor een fasemodel is opgesteld en de achtergrond van diegene die het model heeft opgesteld hebben een weerslag op de uiteindelijke vorm van het model (Nelissen e.a. 1999, 162). In tabel 3.2 en 3.3 zijn twee voorbeelden gegeven: het stappenplan van Nelissen (1999, 170-190) en het Drents Plateau (2011). De *herbestemmingsverkenning* verdient een extra toelichting aangezien de aanpak als vernieuwend kan worden gezien. In het interview met mevrouw Schutte van de provincie Drenthe en de heer Langeland van het Drents Plateau zijn de achtergronden, het doel, de eerste resultaten en het mogelijke vervolg van dit programma besproken (zie box 3.1).

In de periode dat de economische ontwikkeling in Nederland onder druk kwam te staan hebben de gedeputeerde staten van Drenthe een versnellingsagenda opgesteld (Gedeputeerde Staten van Drenthe 2009, 16). In het programma 'Leegstand en Herbestemming monumenten' (2009-2012) van deze versnellingsagenda is herbestemmen ingezet als middel om de werkgelegenheid in de restauratiesector te stimuleren met als neveneffect leegstand en verval van monumentale gebouwen te bestrijden. Het programma maakt onderscheid in drie onderdelen: oude Drentse kerken; agrarisch en industrieel erfgoed, en; de versnelling van de revitalisering van Veenhuizen. In de *Jaarstukken van 2010* (Gedeputeerde Staten van Drenthe 2010, 14) wordt de balans opgemaakt: een twaalfstal rijks- of provinciale monumenten zijn gerestaureerd en herbestemd.

De Provincie Drenthe en het Drents Plateau de eerste lopen voorop op het gebied van herbestemmen met een digitaal loket voor leegstand en een versnellingsmakelaar²⁰. Het thema monumentenzorg van de versnellingsagenda maakt gebruik van een aantal instrumenten:

- Het aanmelden van leegstaande monumentale gebouwen via een digitaal loket;
- Het zoeken naar een passende bestemming met de versnellingsmakelaar;
- Het opstellen van een herbestemmingverkenning (onderzoeksrapport) met randvoorwaarden vanuit onder andere karakteristieke waarden en het ruimtelijke beleid (wat kan) worden gerelateerd aan ruimtelijk-economische haalbaarheid (waar is behoefte in de markt).
- Een subsidie voor de projecten in de onrendabele top zodat deze marktconform worden.

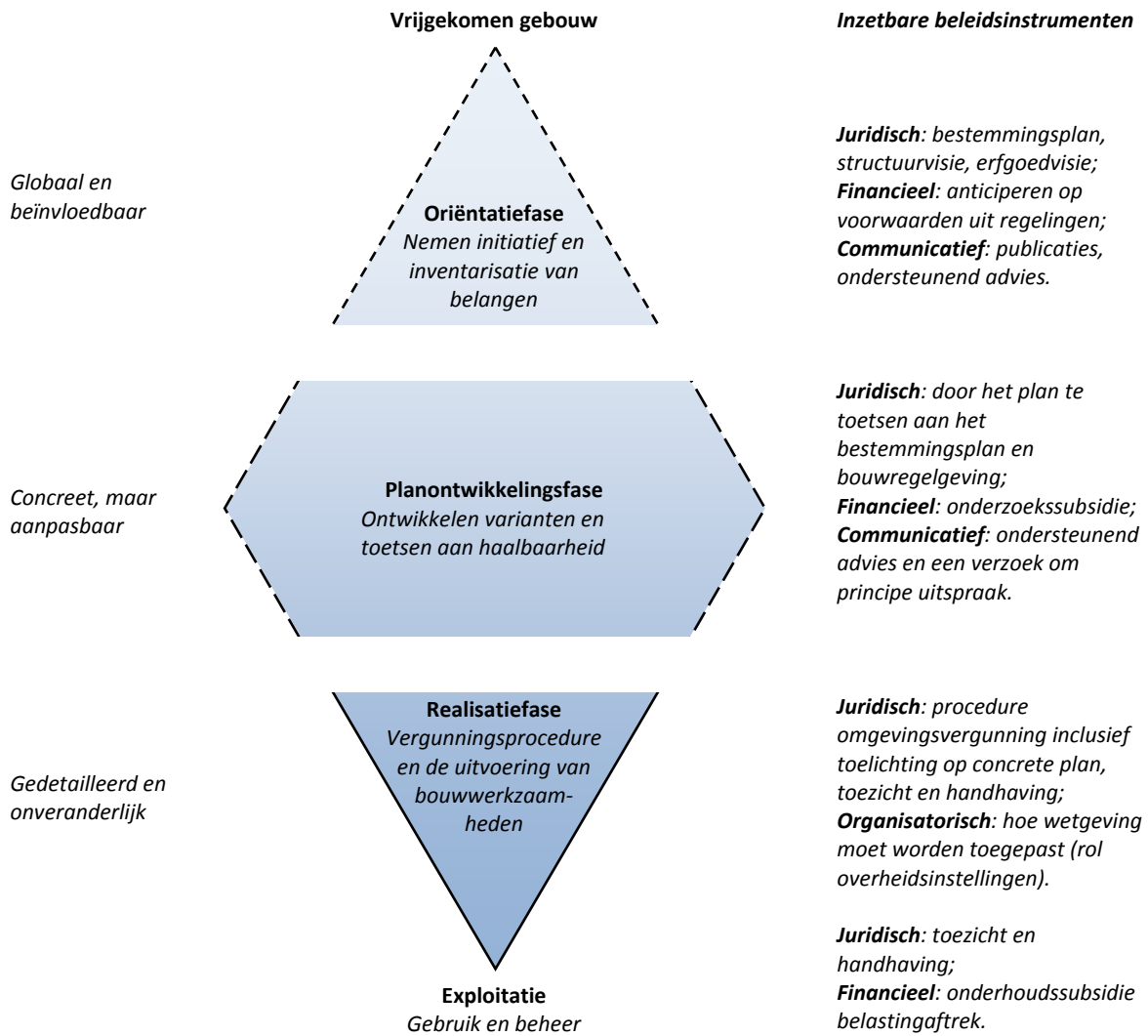
Eén van de resultaten van het meldpunt is een sneller verloop van het herbestemmingsproces (met name in de vergunningprocedure). Alle betrokken actoren binnen het herbestemmingsproces hebben een eigen belang. Het meldpunt staat boven deze belangen en probeert te middelen door de belangen te nuanceren en iedereen deel te laten nemen. Door de vraag om te draaien ontstaan andere perspectieven. Een gemeente moet niet zeggen: "Dien maar een plan in, dan kijken we wat mogelijk is," maar vooraf moet de gemeente aangeven, "wat op deze specifieke locatie voor dit monumentale gebouw aanvaardbaar kan zijn." provincies en gemeenten hebben ruimtelijke kwaliteit en de zorg ervoor hoog op de publieke agenda staan, maar een trend wijst op het "niet anticiperen op leegstand" (Drents Plateau 2008b, 33). Door in de oriëntatiefase de kaders in beeld te brengen en met een integrale benadering een vlekkenplan te maken kan het herbestemmen van monumentale gebouwen versneld worden gerealiseerd. Van een kader met harde grenzen verschuift de aandacht naar creativiteit waarbij de grenzen maximaal benut moeten worden. Deze creativiteit is nodig omdat iedere situatie uniek is en daardoor maatwerk geleverd moet worden. De herbestemmingsverkenning is niet bedoeld als stappenplan met vaste fasen, het moet geen vastgesteld lineair proces zijn, stappen moeten overgeslagen of tegelijk doorlopen kunnen worden. Door thema's te definiëren ontstaat een sterke rapportage opgebouwd uit herkenbare punten.

De aanpak is enthousiast ontvangen en zit nu in een afrondende fase. Een doorstart van het programma wordt gemaakt, maar een subsidie voor de onrendabele top zal waarschijnlijk uitblijven. Wel willen de provincie en het Drents Plateau de koppeling tussen vooronderzoek en markt behouden in "website in funda-stijl" waarbij vraag en aanbod (leegstand met herbestemmingverkenning) aan elkaar worden gekoppeld. Ook bestaat het idee het meldpunt uit te breiden naar de provincies Groningen en Friesland. Herbestemming heeft geen einde, dus zou het meldpunt ook een vorm van continuïteit moeten hebben.

Box 3.1: De herbestemmingsverkenning

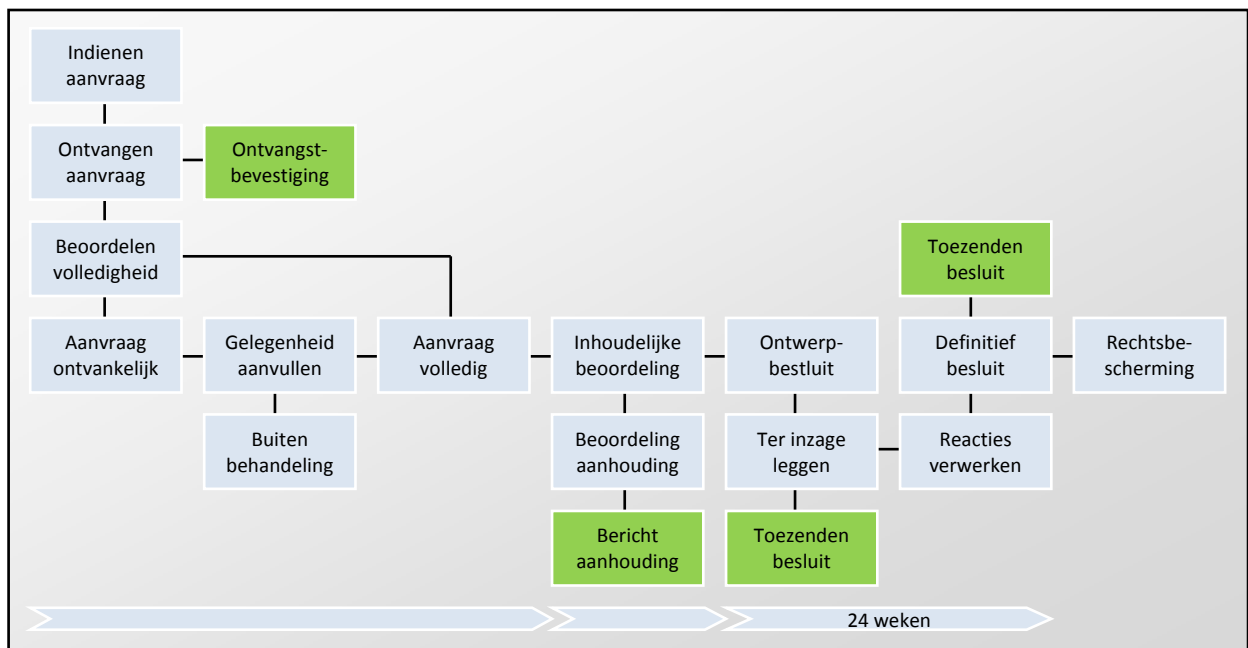
Bron: Interview mevr. Schutte en dhr. Langeland

20 Versnellingsmakelaar: een specialist die staat tussen de randvoorwaarden van een leegstaand monumentaal gebouw en een investeerders die een nieuwe functie in het gebouw wil realiseren (interview mevr. Schutte en dhr. Langeland).



Figuur 3.7a: Fasemodel voor herbestemmen

Figuur 3.7b: De positie van beleidsinstrumenten



Figuur 3.8: Stroomschema uitgebreide procedure omgevingsvergunning
Bron: naar Senze(2010)

Synthese van fasemodellen

Door de fasemodellen uit Bijlage 1 samen te voegen tot een één fasemodel (zie figuur 3.7a) voor het herbestemmen van monumentale gebouwen wordt een raamwerk opgezet om inzetbare beleidsinstrumenten te positioneren in het herbestemmingsproces. Een drietal hoofdfasen kunnen worden onderscheiden:

De **oriëntatiefase** is de fase waarbij het initiatief en de inventarisatie een grote rol spelen. Deze fase omvat bijvoorbeeld het verwerven van het monumentale gebouw en de bijbehorende grond, het formuleren van wensen, het definiëren van randvoorwaarden door verschillende actoren. Kenmerkend voor deze fase is het chaotisch verloop van stappen die eerder gestuurd lijkt te worden door toeval en de behoefte aan informatie op een bepaald moment (Nelissen e.a. 1999; De Jonge 2009, De Jonge in Hajer e.a. 2010, 162). Een ander kenmerk voor deze fase is het maken van strategische keuzes waarbij de initiatiefnemer de centrale partij is voor communicatie en het nemen van beslissingen. De initiatiefnemer heeft het idee, geeft opdracht tot onderzoek en daarmee richting aan de invulling van de herbestemmingsopgave. Keuzes in deze fase zijn relatief globaal van aard om enerzijds richting te geven aan de inhoud en anderzijds abstract ten behoeve van de afstemming van belangen van verschillende actoren.

De initiatiefnemer (en andere actoren) formuleren hun belangen (wensen en randvoorwaarden) waardoor een globaal beeld ontstaat van de mogelijkheden voor het herbestemmen van het monumentale gebouw.

Vervolgens vindt de **planontwikkelingsfase** plaats waarbij de haalbaarheid van varianten wordt onderzocht. Aspecten als financiële haalbaarheid, het opstellen van een businessplan, praktische zaken rond de ruimtelijke indeling van het monumentale gebouw, nader onderzoek naar cultuurhistorische waarden en het creëren van draagvlak onder actoren zoals bewoners en bedrijven in de omgeving en overheidsinstellingen, komen in deze fase aan de orde.

Deze fase leidt tot een gedragen gedetailleerd plan voor het herbestemmen van het monumentale gebouw.

In de **realisatiefase** wordt het plan voor herbestemming technisch uitgewerkt, een omgevingsvergunning verkregen, een bouwmaatschappij gecontracteerd (de aanbesteding van het werk) en vindt de uitvoering van de bouwwerkzaamheden plaats. Alhoewel de initiatiefnemer de opdrachtgever blijft, is de bouwmaatschappij (op basis van een contract) verantwoordelijk voor de bouwtechnische uitvoering.

Het resultaat van deze fase is de oplevering van het gebouw zodat het monumentale gebouw in gebruik genomen kan worden voor de nieuwe bestemming.

3.5 Synthese fasemodel en inzetbare beleidsinstrumenten

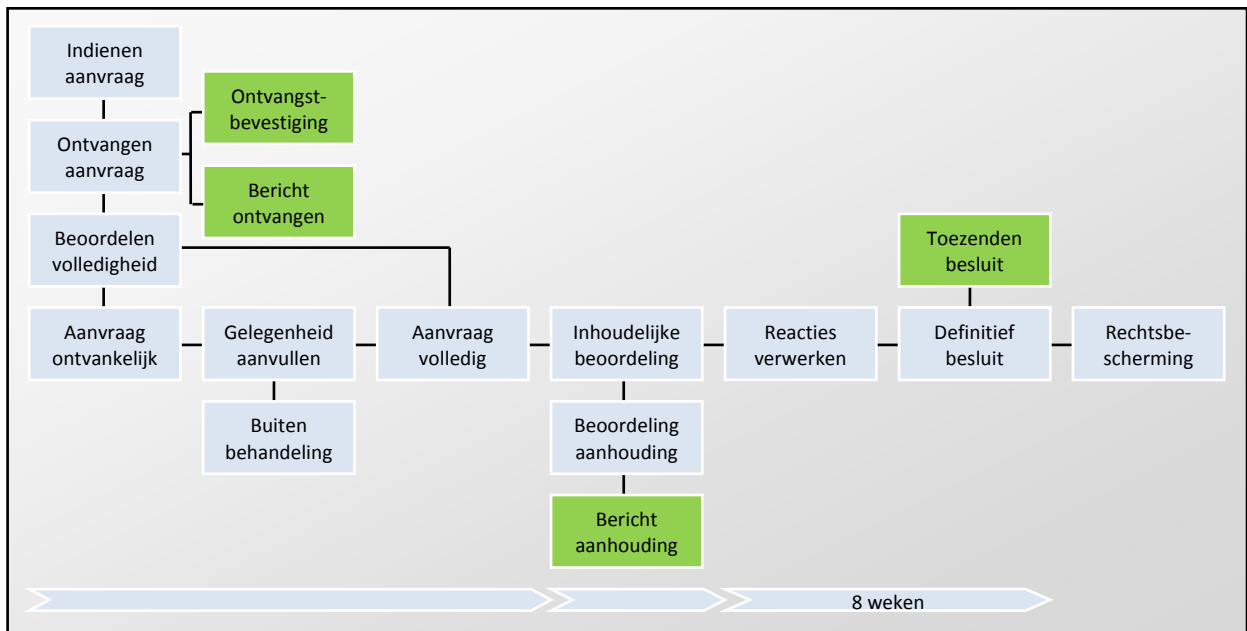
In figuur (3.7b) is weergegeven op welke momenten in het fasemodel overheidsinstellingen invloed kunnen uitoefenen op het herbestemmen van monumentale gebouwen. Het afstemmen van belangen in de oriëntatiefase en de behandeling van de vergunningprocedure kunnen worden beschouwd als momenten waarop open vensters ontstaan en het plan voor herbestemming naar een volgende fase kan worden getild.

Een belangrijke stem door de vergunningprocedure

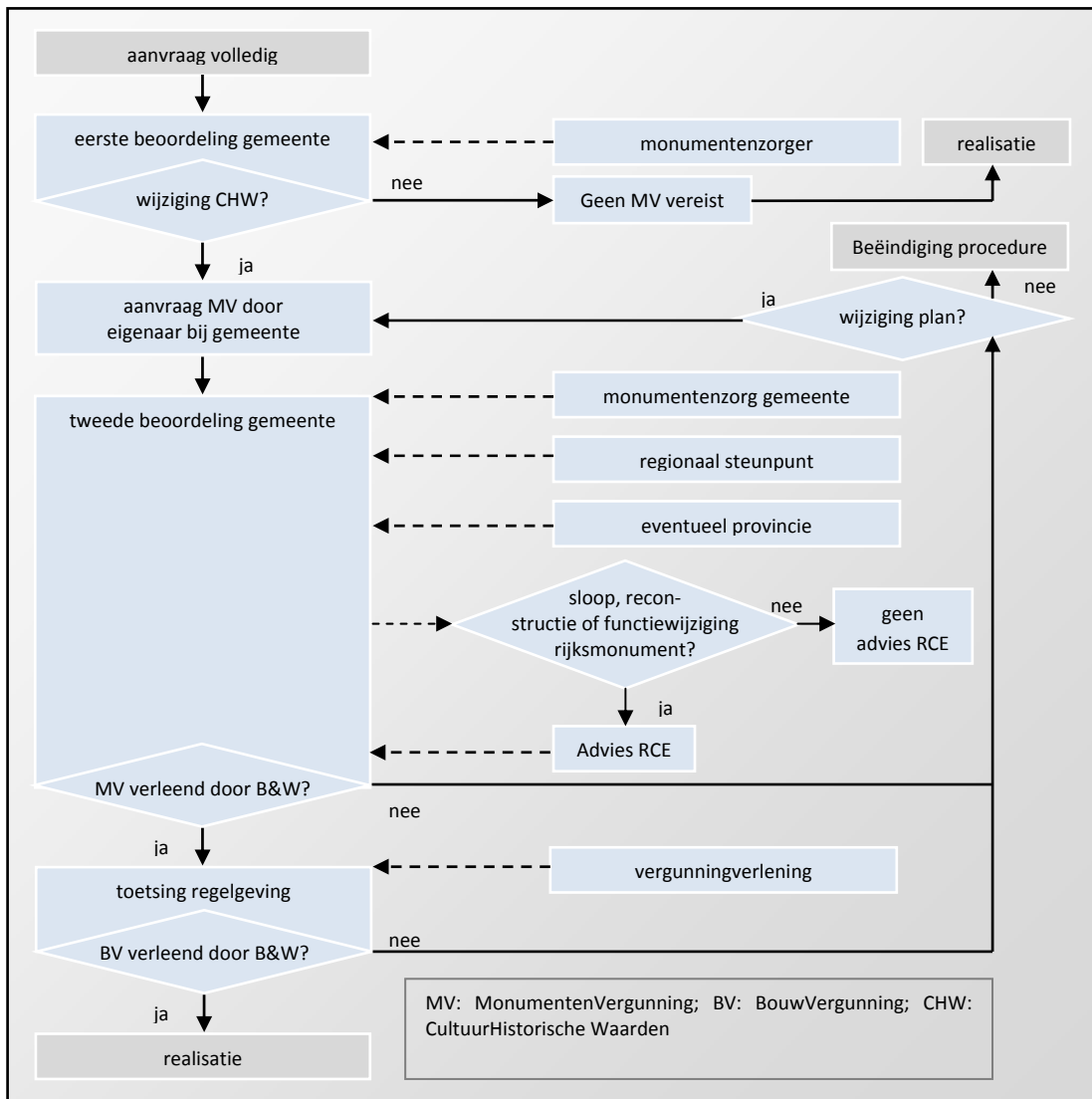
Voor het concrete plan uitgevoerd kan worden, zal een omgevingsvergunning door de gemeente worden afgegeven. De vergunningprocedure is daarmee een sterk instrument om te toetsen of een initiatiefnemer rekening heeft gehouden met vigerend overheidsbeleid. De vergunningprocedure als beleidsinstrument geeft overheidsinstellingen een belangrijke plaats in het netwerk van actoren die invloed kunnen uitoefenen op het herbestemmen van monumentale gebouwen. Vanwege de belangrijke plaats van de vergunningprocedure wordt hier nader op ingegaan. Onderscheid kan worden gemaakt tussen een wettelijke en ambtelijke procedure. De wettelijke vergunningprocedure is de procedure - deze in de wet is vastgelegd, daarnaast heeft een gemeente de ruimte het proces van vergunningverlening in te delen zolang deze voldoet aan de wet, dit wordt de ambtelijke procedure genoemd (naar Schunselaar 2009, 43).

De wettelijke vergunningprocedure

Met betrekking tot de wettelijke vergunningprocedure wordt onderscheid gemaakt in de reguliere en uitgebreide vergunningprocedure. De uitgebreide procedure (zie figuur 3.8) moet worden doorlopen wanneer het gebouw een beschermde status heeft als rijksmonument of sprake is van een activiteit in het kader van brandveilig gebruik (voorheen gebruiksvergunning). Wanneer hier geen sprake van is (dus ook bij



Figuur 3.9: Stroomschema reguliere procedure omgevingsvergunning
Bron: naar Senze 2010



Figuur 3.10: Uitsnede stroomschema formele kwaliteitsborging bij rijksmonumenten
Bron: naar RCE (2009, 207)

andere vormen van een beschermd status), dan kan een reguliere vergunningprocedure (figuur 3.9) doorlopen worden. Vanaf de invoering van de beleidsregels voortkomend uit de MoMo moet voor een beschermd provinciaal en gemeentelijk monument een reguliere procedure doorlopen worden.

De vergunningprocedure kan globaal opgedeeld worden in drie gedeelten: toets volledigheid van de aanvraag, inhoudelijke beoordeling en belangenafweging. Het verschil tussen de reguliere en uitgebreide procedure heeft een inhoudelijk grondslag en is voor een aanvrager het best merkbaar aan het feit dat de uitgebreide procedure meerdere stappen en bijbehorende termijnen omvat (bijvoorbeeld kennisgeving en de mogelijkheid zienswijzen in te dienen). Voor de totale duur van een reguliere omgevingsvergunning staan 8 weken ten opzichte van 26 weken voor de behandeling van een uitgebreide omgevingsprocedure. Wanneer een gemeente de aanvraag niet tijdig afhandelt, wordt de omgevingsvergunning van rechtswege verleend. De inhoudelijke toetsing door de gemeente kan als de ambtelijke vergunningprocedure worden omschreven. De gemeente heeft de mogelijkheid de volgorde van deze inhoudelijke toetsing zelf in te richten. Opgemerkt moet worden dat termijnen opgeschort kunnen worden indien advies voor bijvoorbeeld monumentenzorg of het wijzigen van het bestemmingsplan geregeld moet worden.

De ambtelijke vergunningprocedure

Gemeenten kunnen de ambtelijke vergunningprocedure zelf inrichten aan de hand van de volgorde en het aantal onderdelen waarop een aanvraag getoetst moet worden. Zo krijgt de gemeente de kans om ontwikkeld beleid een plaats te geven in de vergunningprocedure. Dit kan bijvoorbeeld gaan om aanvullend beleid met betrekking tot ontwikkelingen in het buitengebied, cultuurhistorische waarden of ondernemerschap.

Wanneer het gaat om nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied, dan zal in eerste instantie gekeken worden naar provinciaal beleid en zal overleg plaatsvinden met de provincie. Veelal zijn de beleidsregels van de provincie vertaald naar gemeentelijke structuurvisies of bestemmingsplannen (doorwerking van beleid naar een lager overheidsniveau).

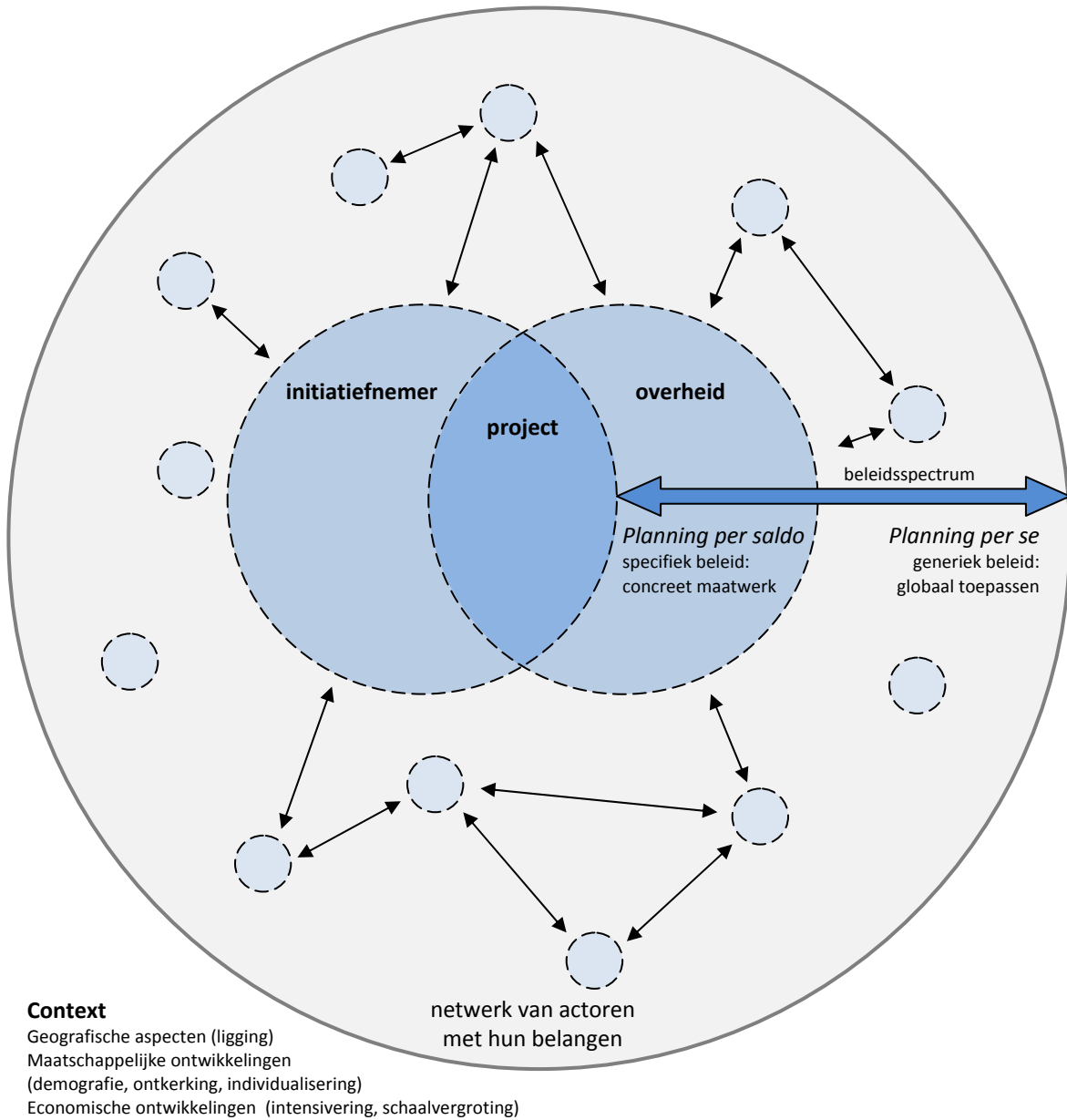
De RCE heeft voor de formele kwaliteitsborging van het vergunning- en financieringstraject en de uitvoering een stroomschema opgesteld. Dit stroomschema biedt inzicht in de inhoudelijke beoordeling bij de wettelijke procedure voor rijksmonumenten (zie figuur 3.10), ook de ambtelijke procedure is in dit stroomschema weergegeven.

De RCE (en wanneer geen sprake is van een rijksmonument, de regionale steunpunten) geeft advies aan de B&W van gemeenten indien de aanvraag voor een omgevingsvergunning het voortbestaan van het monument raakt, bijvoorbeeld sloop, reconstructie en functieverandering. Er wordt van B&W verwacht het advies te volgen, maar indien B&W sterke argumenten hebben kan van dit advies afgeweken worden. Het advies van de monumentenzorger wordt gebaseerd op een bezoek op locatie, contact met het provinciale steunpunt, de redengevende beschrijving²¹ en eventueel doen van nader onderzoek (op locatie).

De principe uitspraak

Naast een vergunningprocedure kan een initiatiefnemer ook een verzoek tot een principe uitspraak doen bij het college van B&W. Bij een principe uitspraak geeft een initiatiefnemer aan wat zijn voorgenomen plan is met het (monumentale) gebouw. De gemeente op haar beurt doet een uitspraak of zij hier in principe medewerking aan wil verlenen op basis van een beleidstoets op hoofdlijnen door (interne en externe) adviseurs.

21 De redengevende omschrijving is een document dat wordt opgesteld voor gebouwen met een beschermd status als beschermd monument. Deze omschrijving moet uitsluitend bieden over twee zaken: wat er is beschermd (omschrijving) en waarom (reden) (Bommel 2000, 5 uit Schunselaar 2009, 26). Schunselaar (2009) geeft aan dat de redengevende omschrijving soms een probleem kan vormen. In de praktijk is een redengevende beschrijving meer een beschrijving van hoe het gebouw eruit ziet, dan dat duidelijk is aangegeven wat er waardevol is aan het gebouw. Bommel stelt dat de redengevende omschrijving zou niet gemaakt zijn als juridisch onderdeel van de aanwijzing van het monument, maar door juridisering van de maatschappij en jurisprudentie wel een dergelijk document is geworden (uit Schunselaar 2009, 27).



Figuur 4.1: Positie hoofdstuk 4 in het conceptueel model

HOOFDSTUK 4 DE INVLOED VAN DE OVERHEID OP HERBESTEMMEN

4.1 Inleiding

Nadat in het vorige hoofdstuk uiteen is gezet welke beleidsinstrumenten overheidsinstellingen kunnen inzetten om invloed uit te oefenen op het herbestemmen van monumentale boerderijen wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de daadwerkelijke invloed van overheidsinstellingen op het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied in de provincies Drenthe en Groningen. Zo wordt er gekeken naar de ingezette beleidsinstrumenten en welke ervaringen stakeholders hebben met overheidsbeleid bij het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied. Op basis van de gesprekken met de stakeholders is getracht de positie van het overheidsbeleid ten opzichte van andere invloedsfactoren in beeld te brengen.

Aan de hand van een inventarisatie van beleidsinstrumenten wordt onderzocht welke instrumenten overheidsinstellingen daadwerkelijk inzet om invloed uit te oefenen op het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied. In het conceptueel model (figuur 4.1) is dit weergegeven aan de hand van de pijl aan de rechterzijde. De positie van overheidsbeleid wordt weergegeven aan de hand van de cirkels (grote cirkels: initiatiefnemers en overheid; kleine cirkels: andere stakeholders), pijlen (invloed van stakeholders op de actoren initiatiefnemer en overheid) en het raakvlak tussen de grote cirkels (het concrete plan).

Leeswijzer

In de volgende paragraaf (4.2) worden de ingezette beleidsinstrumenten geïnventariseerd voor de Drentse situatie (provincie Drenthe en gemeente Borger-Odoorn) en de Groninger situatie (provincie Groningen en gemeente Oldambt). Deze inventarisatie is gemaakt door middel van deskresearch en door middel van interviews en gesprekken met medewerkers van RCE, de provincies Drenthe en Groningen en de gemeenten Borger-Odoorn en Oldambt en adviserende regionale steunpunten. Vervolgens (4.3) is de invloed van beleidsinstrumenten van overheidsinstellingen op herbestemming in de praktijk in algemene zin geanalyseerd aan de hand van interviews en gesprekken met stakeholders betrokken in de praktijk zoals beheerders, ontwikkelaars en overheidsinstellingen. Voor meer gedetailleerde invloed van beleidsinstrumenten op herbestemming is een analyse gemaakt (4.4) van (niet) gerealiseerde herbestemmingsopgaven. Informatie is verkregen door het uitvoeren van dossieronderzoek en door interviews en gesprekken met stakeholders betrokken bij de herbestemmingsprojecten, zoals initiatiefnemers (en hun adviseurs) en overheidsinstellingen (en hun adviseurs). Aan de hand van het fasemodel voor herbestemming is een analyse gemaakt voor het herbestemmingsproces van een aantal casussen.

4.2 Ingezette beleidsinstrumenten

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het overheidsbeleid dat de drie overheidslagen (rijk, provincie en gemeente) inzetten met betrekking tot het herbestemmen van monumentale gebouwen. Achtereenvolgens worden de belangen en de ingezette beleidsinstrumenten van de rijksoverheid besproken (4.2.1) en de belangen en ingezette beleidsinstrumenten op provinciaal en gemeentelijk niveau (4.2.2) ingedeeld in de Drentse situatie (de provincie Drenthe en gemeente Borger-Odoorn) en de Groninger situatie (de provincie Groningen en gemeente Oldambt).

4.2.1 Belangen en ingezette beleidsinstrumenten op rijksniveau

De rijksoverheid heeft drie hoofddoelen geformuleerd om Nederland “concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden voor de middellange termijn (2028)” om zo de “internationale positie van Nederland te versterken en het behartigen van belangen voor Nederland als geheel” (I&M 2011c, 13). In deze structuurvisie worden economie, mobiliteit, leefbaarheid, veiligheid, natuur en cultuurhistorie gezamenlijk benaderd. Alhoewel het rijksbeleid zich richt op nationale belangen wordt ook duidelijk gemaakt dat internationale positie, afspraken en beleid van belang zijn.



Het uitgangspunt van het ruimtelijk rijksbeleid ten aanzien van herbestemming ligt primair bij de RCE die verantwoordelijk is voor onder andere het opstellen en uitvoeren van beleid en het ondersteunen van de beroepspraktijk door middel van advies, onderzoek en educatie. De invulling van beleid gericht op het herbestemmen wordt met name op provinciaal en gemeentelijk niveau ontwikkeld aangezien door de regionale differentiatie en lokale omstandigheden deze overheidsinstellingen het beste maatwerk kunnen leveren. In tabel B2.1 in Bijlage 2 zijn de ingezette beleidsinstrumenten op rijksniveau omschreven.

4.2.2 Belangen en ingezette beleidsinstrumenten op provinciaal en gemeentelijk niveau

De provinciale belangen²² voor het ruimtelijk beleid zijn omschreven in de provinciale structuurvisie. In dit beleid vindt een integratie plaats tussen verschillende sectoren, bijvoorbeeld cultuurhistorie, water, milieu, infrastructuur, ondernemerschap en volkshuisvesting. Met betrekking tot concrete richtlijnen en voorschriften met betrekking tot structurele leegstand en herbestemming verwijzen provincies over het algemeen naar gemeenten. Deze gemeenten wijzen op hun beurt op de verantwoordelijkheid van de markt om structurele leegstand te doorbreken en herbestemming op te pakken (Drents Plateau 2008b, 14).

Op basis van rijks- en provinciaal beleid geeft de gemeente ruimtelijk beleid invulling om maatwerk te bieden aan de lokale situatie. De structuurvisie van de provincie heeft de meeste invloed op gemeentelijke beleidsinstrumenten, met name voor het bestemmingsplan waarin richtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingen zijn vastgelegd. De toetsing aan provinciale en gemeentelijke beleidsinstrumenten vindt plaats bij de behandeling van concrete plannen in de vergunningprocedure.

Drentse situatie

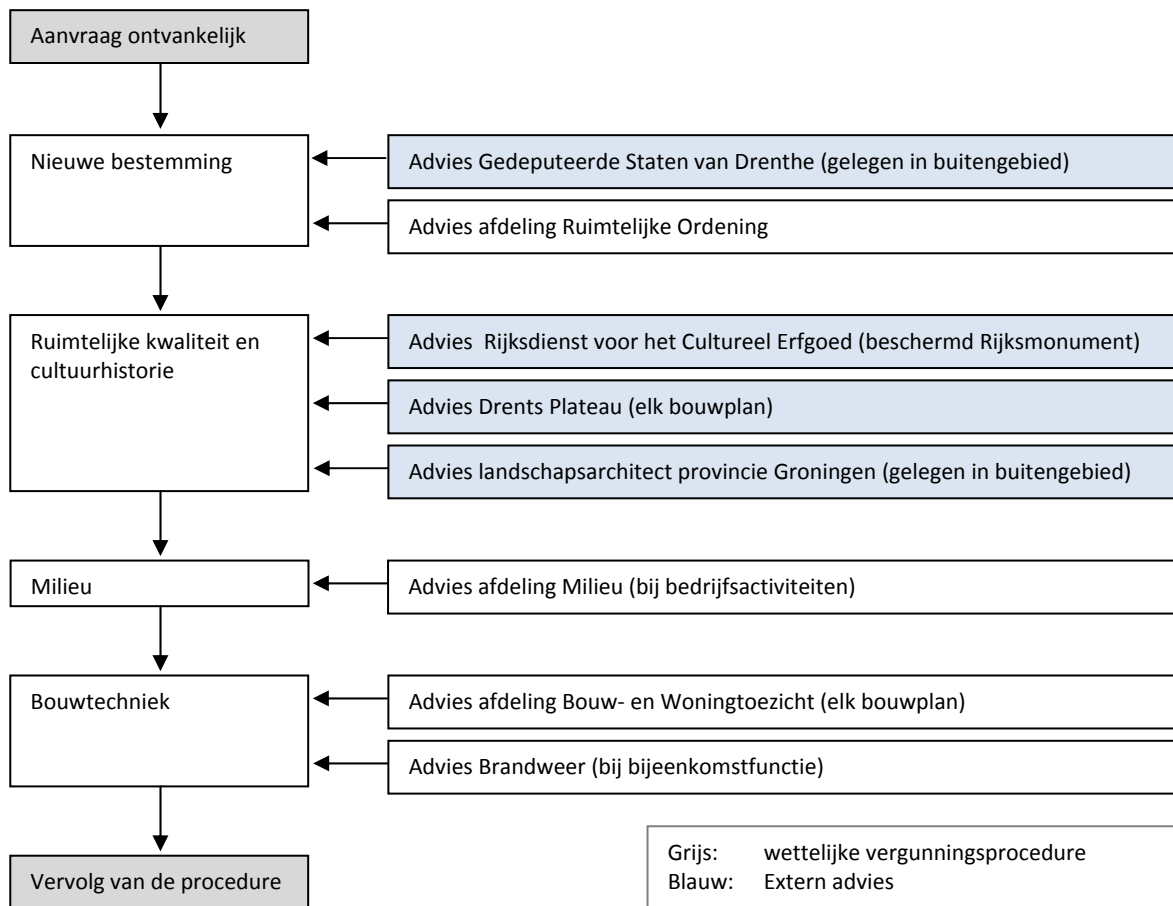
In tabel B2.2 in Bijlage 2 is een inventarisatie weergegeven van de Drentse situatie. Met betrekking tot ingezette beleidsinstrumenten is gekeken naar de provincie Drenthe en de gemeente Borger-Odoorn.

De provincie Drenthe en gemeente Borger-Odoorn hebben veel aandacht voor cultuurhistorisch waardevolle elementen zoals de landschappelijke structuur en monumentale gebouwen. De provincie heeft in een inventarisatie deze waardevolle elementen omschreven in de erfgoednota. De erfgoednota van de provincie maakt inzichtelijk in welk gebied de provincie een rol in het planontwikkelingsproces moet krijgen. De gemeente Borger-Odoorn heeft geen erfgoedbeleid opgesteld, wel zijn de uitgangspunten van de provincie Drenthe verwerkt in de bestemmingsplannen (bijvoorbeeld structuurvisie en bestemmingsplannen). In het bestemmingsplan is omschreven aan welk type ontwikkeling medewerking wordt verleend in het buitengebied en of bijvoorbeeld een erfinrichtingsplan vereist is.

Over het algemeen wordt bij herbestemming door zowel de provincie Drenthe als de gemeente Borger-Odoorn veel aandacht geschonken aan VAB-beleid. Echter wordt niet expliciet aangegeven wat de betekenis hiervan is. Mogelijkheden worden omschreven aan de hand van de VNG-methodiek²³ waarbij wordt aangegeven dat activiteiten in de categorieën 1 en 2 (licht) in principe toegestaan zijn en eventueel categorie 3 mogelijk is (indien de belasting op de omgeving vergelijkbaar is). Zelfs zijn activiteiten in de zwaarste categorie (4 en 5) mogelijk wanneer sprake is van zeer zwaarwegende argumenten (bijvoorbeeld werkgelegenheid). Over het algemeen wordt geen rekening gehouden met de daadwerkelijke invloed van de activiteiten op de omgeving. Om hier meer duidelijkheid in te creëren is de gemeente Borger-Odoorn op dit moment VAB-beleid aan het opstellen als aanvulling op het bestemmingsplan.

22 Een provinciaal belang wordt omschreven als een belang dat het gemeentelijk (of lokale) belang overstijgt. Voorbeelden hiervan zijn samenhang in het landschap, monumenten die van betekenis zijn voor de geschiedenis van de provincie of de aanleg van infrastructurele werken.

23 VNG-methodiek is een systematiek die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft ontwikkeld die als handreiking voor gemeenten om ruimtelijke ontwikkelingen te plannen en te toetsen. Aan de hand van bedrijfs categorieën richtafstanden tussen milieubelastende activiteiten (bijvoorbeeld bedrijven) en gevoelige functies (bijvoorbeeld zorginstellingen) omschreven. De bedrijfs categorieën kennen een (milieu)technische omschrijving van 1 tot en met 5, van licht tot zeer zwaar (VNG 2009).



Figuur 4.2: Ambtelijke procedure omgevingsvergunning, gemeente Borger-Odoorn

Ingezette beleidsinstrumenten

De provincie Drenthe maakt van alle relevante beleidsinstrumenten over de hele linie (juridische, financiële, communicatieve en organisatorische) goed gebruik. Met name de concretisering van de invloed op het planontwikkelingsproces bij waardevolle gebieden geeft duidelijkheid over de rol van de provincie. Echter moet een initiatiefnemer wel op de hoogte zijn van de eventuele rol die de provincie in het planontwikkelingsproces wil hebben bij het nemen van besluiten over ontwikkelingen.

Beleidsinstrumenten van de gemeente Borger-Odoorn vinden hun basis in de ingezette beleidsinstrumenten van de provincie Drenthe. Het bestemmingsplan is een duidelijke uitwerking van de Provinciaal Omgevings-Visie (POV). Wat betreft financiële en communicatieve instrumenten zijn geen duidelijk beleidsinstrumenten onderscheiden. Qua organisatorische beleidsinstrumenten beschikt de gemeente over een monumentenverordening om een omgevingsvergunning voor beschermde monumenten te verstrekken. Informatie over de gang van zaken voor vergunningprocedures kan worden ingewonnen bij het Klant ContactCentrum (KCC). Binnen dit centrum kunnen medewerkers informatie verstrekken over (de gang van zaken rondom) de vergunningprocedures. De gemeente Borger-Odoorn steunt met haar beleidsinstrumenten veel op de ingezette instrumenten van de provincie Drenthe. Zo is het bestemmingsplan is een duidelijke uitwerking van de POV. Met betrekking tot het advies voor schoonheid, monumentenzorg en landschap wordt extern advies gevraagd (aan respectievelijk het Drents Plateau, het regionale steunpunt voor ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorie en de provincie Drenthe). Op de website van de gemeente Borger-Odoorn is geen informatie gegeven over de ambtelijke vergunningprocedure of welke medewerkers (extern) de aanvraag beoordelen.

Ambtelijke procedure omgevingsvergunning gemeente Borger-Odoorn

In figuur 4.2 is omschreven welke actoren op welk moment in de toetsing van de omgevingsvergunning zijn betrokken bij de gemeente Borger-Odoorn. Advies voor de nieuwe bestemming staat voorop waarna een toets plaatsvindt op de ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorie. Vervolgens wordt het plan technisch getoetst (zowel op het gebied van milieu als bouwtechniek).

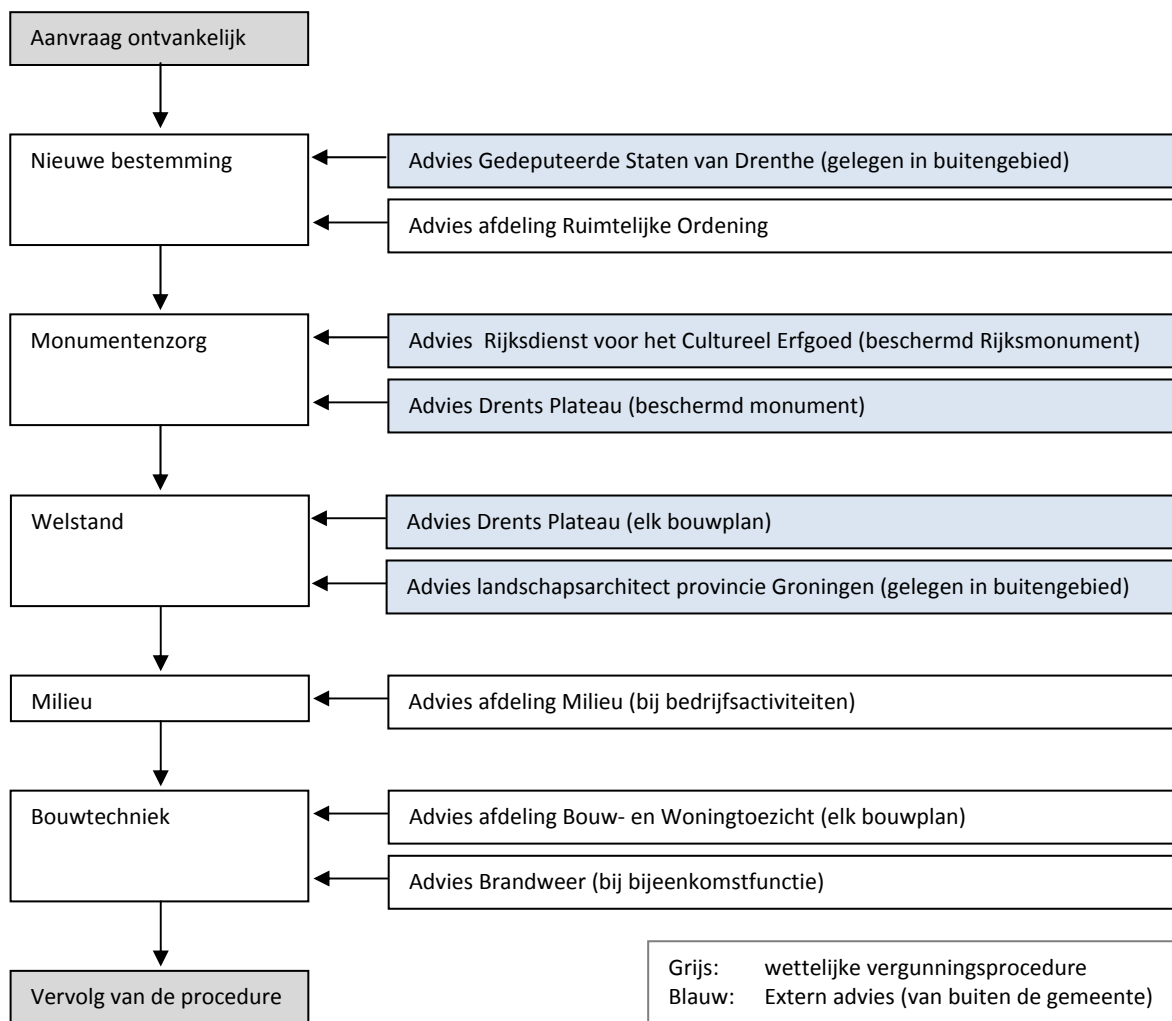
Groninger situatie

Tabel B2.3 in Bijlage 2 geeft een overzicht van ingezette beleidsinstrumenten in de Groninger situatie. Daarbij is gekeken naar de provincie Groningen en de gemeente Oldambt.

De provincie Groningen en gemeente Oldambt hebben veel aandacht voor kernkwaliteiten zoals de landschappelijke structuur en monumentale gebouwen. De provincie heeft in een inventarisatie deze waardevolle elementen omschreven en de gemeente Oldambt is op dit moment een inventarisatie aan het maken van cultuurhistorisch waardevolle elementen. Deze inventarisatie wordt verwerkt in een erfgoednota en die zal dienen als onderlegger van andere beleidsdocumenten (bijvoorbeeld een structuurvisie, bestemmingsplan of welstandsnota).

Alhoewel de provincie hoge ambities heeft op het gebied van de kwaliteit van het landschap en de daarbinnen gelegen monumentale gebouwen zijn geen expliciete sturingsmogelijkheden omschreven om invloed uit te oefenen op ontwikkelingen. Een gevolg hiervan kan zijn dat actoren verkeerde verwachtingen van elkaar hebben. Wanneer sprake is van een ontwikkeling in het buitengebied wordt wel advies van Gedeputeerde Staten aan het college van B&W gegeven, maar niet voor kernen en stadsranden. Opmerkelijk omdat zowel de provincie Groningen en de gemeente Oldambt waardevolle cultuurhistorische elementen zichtbaar willen houden en eventueel versterken.

Doordat er geen omschrijving is gemaakt van de wijze waarop de provincie Groningen van behoud en ontwikkelen willen vormgeven kan op een later moment in het planontwikkelingsproces onduidelijkheid ontstaan. Over het algemeen wordt bij herbestemming door zowel de provincie Groningen als de gemeente Oldambt veel aandacht geschonken aan VAB-beleid. Mogelijkheden voor nieuwe bestemmingen worden bepaald aan de hand van de VNG-methodiek waarbij wordt aangegeven dat activiteiten in de categorieën 1 en 2 (licht) in principe toegestaan zijn en eventueel categorie 3 mogelijk is (indien de belasting op de omgeving vergelijkbaar is).



Figuur 4.3: Ambtelijke procedure omgevingsvergunning, gemeente Oldambt

Hoofdcategorie	Aspect	Voorbeeld
Exploitatie Gebouw	<i>Bedrijfseconomisch</i>	Rendabel businessplan
	<i>Sociaaleconomisch</i>	Betekenis voor de maatschappij
	<i>Financieel</i>	Investeringskosten en onderhoudskosten
	<i>Fiscaal</i>	Belastingaftrek
	<i>Eigendom</i>	Koop, huur/verhuur
Organisatie	<i>Bestuurrechtelijk</i>	Wetgeving
	<i>Ervarenheid</i>	Cultuurhistorie, bouwtechniek en vergunningprocedure
	<i>Duidelijkheid</i>	Door overheidsinstellingen (verwachtingen initiatiefnemer en rol van overheden)
Inhoudelijke Uitwerking	<i>Planologisch</i>	Functie, belangen omwonenden
	<i>Landschappelijk en stedenbouwkundig</i>	Inpassing in structuur bestaande omgeving
	<i>Cultuurhistorische waarden</i>	Geschiedenis, architectuur, aantrekbaarheid
	<i>Logistiek</i>	Indeling gebouw, Toegankelijkheid
	<i>Bouw- en installatietechniek</i>	Brandveiligheid, Constructief, Energetisch

Tabel 4.1: Hoofdcategorie invloedsfactoren op herbestemming
Naar: Nelissen e.a. (1999, 72-82)

Ingezette beleidsinstrumenten

Ook de provincie maakt van alle relevante beleidsinstrumenten (juridische, financiële, communicatieve en organisatorische) goed gebruik. Voor het organisatorische aspect bij de inventarisatie van cultuurhistorisch waardevolle elementen kan meer aandacht worden gegeven. Op dit moment bestaat onduidelijkheid over de manier waarop deze waardevolle elementen behouden en versterkt moeten worden en wat de rol van de provincie kan zijn bijvoorbeeld in het proces van herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied.

Ook beleidsinstrumenten van de gemeente Oldambt vinden hun basis in de ingezette beleidsinstrumenten van de provincie Groningen. Het bestemmingsplan is een lokale uitwerking van het Provinciaal Omgevings-Plan (POP). Wat betreft financiële en communicatieve instrumenten zijn geen duidelijke beleidsinstrumenten onderscheiden. Qua organisatorische beleidsinstrumenten beschikt de gemeente enkel over een monumentenverordening om omgevingsvergunningen voor beschermde rijks- en provinciale monumenten te verstrekken. Informatie over (de gang van zaken rondom) de vergunningprocedure kan worden ingewonnen via het Klant Contact Centrum (KCC). Met betrekking tot het advies voor schoonheid, monumentenzorg en landschap wordt extern advies gevraagd (aan respectievelijk Libau, het regionale steunpunt voor welstand en monumentenzorg, en de provincie Groningen). Op de website van de gemeente Oldambt is geen informatie gegeven over de ambtelijke vergunningprocedure of welke medewerkers (extern) de aanvraag beoordelen.

Ambtelijke procedure omgevingsvergunning gemeente Oldambt

In figuur 4.3 is omschreven welke actoren op welk moment in de toetsing van de omgevingsvergunning zijn betrokken bij de gemeente Oldambt. Advies voor de nieuwe bestemming staat voorop waarna een toets plaatsvindt op het behoud en de vormgeving van het plan. Vervolgens wordt het concrete plan technisch getoetst (zowel op het gebied van milieu als bouwtechniek).

4.3 Ervaringen van stakeholders uit de herbestemmingspraktijk

In deze paragraaf wordt aan de hand van deze structuur geïnventariseerd welke spanningen stakeholders in het herbestemmingsproces in de provincies Drenthe en Groningen ervaren. Op deze manier wordt in beeld gebracht waar beleidsinstrumenten beter ingezet kunnen worden en ook wordt getracht in beeld te brengen wat de positie is van overheidsbeleid in het proces van herbestemmen. Interviews zijn afgenomen en gesprekken gevoerd met een belangenbehartiger (LTO Noord), een beheerder (Drents Landschap), een ontwikkelaar (Stichting Doarp en Bedriuw Fryslân, DBF) en overheidsinstellingen (de provincies Drenthe en Groningen en de gemeenten Borger-Odoorn en Oldambt) en hun adviseurs (de RCRE, het Drents Plateau en Libau). Zie voor nadere informatie over deze interviews Bijlage 3.

Bij het herbestemmen van monumentale gebouwen kunnen verschillende aspecten invloed uitoefenen op het concrete plan waardoor wijzigingen in het oorspronkelijke plan worden gemaakt. Naar aanleiding van de aspecten die Nelissen e.a. (1999, 72-82) omschrijven is een indeling gemaakt naar een drietal hoofdcategorieën (zie tabel 4.1).

Onder de categorie **exploitatie van het gebouw** zijn economische aspecten opgenomen waarbij de initiatiefnemer keuzes maakt over het concrete plan. Dit kan gaan om bijvoorbeeld de eigendomssituatie, bedrijfseconomische zaken en de financiering. Overheidsinstellingen kunnen keuzes beïnvloeden door bijvoorbeeld financiële beleidsinstrumenten in te zetten. De tweede categorie **organisatie** gaat in op bijvoorbeeld wetgeving en het verzamelen en delen van informatie. Door het inzetten van communicatieve en organisatorische beleidsinstrumenten kunnen overheidsinstellingen invloed uitoefenen op keuzes die de initiatiefnemer maakt. De categorie **inhoudelijke uitwerking** gaat in op gebruik, vorm en techniek. Overheidsinstellingen kunnen via communicatieve en juridische beleidsinstrumenten invloed uitoefenen door het opstellen van documenten waaraan een bouwplan moet voldoen (toetsing via vergunningprocedure) of het geven van (in)formeel preadvies.

EXPLOITATIE VAN HET GEBOUW	
Aspect	Ervaren spanning of probleem
<i>Bedrijfseconomisch</i>	Inkomsten dalen doordat consumenten het product niet meer afnemen.
	Uitgaven stijgen door verhoging van belastingen en energieprijzen.
	Randvoorwaarden voor het behoud van cultuurhistorisch waardevolle elementen kunnen de gebruiksmogelijkheden beïnvloeden en een lastenverzwaring veroorzaken (duurdere oplossingen voor de functie, hogere onderhoudskosten, extra kosten door de sloop van 'verstorende' bebouwing, hoge kosten aan de uitvoering van een inrichtingsplan of saneringsregeling, extra voorzieningen ten behoeve van de brandverzekering).
<i>Sociaaleconomisch</i>	Het behoud van cultureel erfgoed kan een positieve uitstraling hebben op de leefbaarheid van de omgeving (verbonden voelen aan elementen uit het verleden, extra ruimtelijke kwaliteit aan een gebied).
<i>Financieel</i>	Banken nemen minder risico bij het verstrekken van geld. Dit geeft een extra moeilijkheidsgraad voor het verkrijgen van voldoende financiering.
	Het uitkeren van subsidie duurt soms te lang waardoor rekeningen mogelijk niet betaald kunnen worden.
<i>Eigendom</i>	Het speculeren om een hogere prijs te krijgen voorkomt herbestemmen en kan verval in stand houden (met een verhoging van de investeringskosten).
ORGANISATIE	
<i>Ervarenheid</i>	Initiatiefnemers die zelf de uitvoering op zich nemen zitten een lange periode in de "rommel". Dit kan binnen een relatie voor stress en spanningen zorgen.
	De initiatiefnemer en zijn adviseurs hebben onvoldoende ervaring over vergunningprocedures of monumentale gebouwen waardoor vertraging kan optreden en aanvullende kosten gemaakt moeten worden.
<i>Duidelijkheid</i>	Voor initiatiefnemers en zijn adviseurs geven overheidsinstellingen niet altijd voldoende duidelijkheid over hun rol (op basis van gestelde ambities). Dit kan betrekking hebben op mogelijkheden voor nieuwe bestemmingen, maar ook op de aanraakbaarheid van gebouwelementen.
	Bij lage prioriteit aan toezicht en handhaving kunnen gedoogsituaties ontstaan en verleiding om 'buiten de paden te treden'.
	Onduidelijkheid in prioriteiten tussen sectorale belangen (bijvoorbeeld brandveiligheid, functionaliteit en cultuurhistorische waarden) kan vertraging in de vergunningprocedure veroorzaken.
INHOUDELIJKE UITWERKING	
<i>Planologisch</i>	Door onduidelijkheden in voorgenomen functiewijzingen of mogelijkheden in bestemmingsplannen kan tussen een initiatiefnemer en overheidsinstellingen miscommunicatie (en vertraging in de vergunningprocedure) ontstaan.
<i>Cultuurhistorische waarden</i>	Belanghebbenden in de bestaande omgeving kunnen ontwikkelingen zien als bedreiging (bijvoorbeeld het op slot zetten van een agrarisch bedrijf, milieuoverlast of ongewenste bestemming op gewijde grond).
	Bestaande bestemmingen kunnen een bedreiging vormen voor herbestemming (ongewenste functies, onvoldoende voorzieningen).
	Onduidelijkheid over de aanraakbaarheid kan een extra onzekerheid zijn bij herbestemming op gebouwniveau en gebiedsniveau (de betekenis van een object in relatie tot het areaal in een gebied).
<i>Bouw- en installatietechniek</i>	Tijdens de uitvoering kunnen gebreken aan het licht komen waardoor een concrete plan aangepast moet worden met gevolgen voor de vergunningprocedure en lastenverzwaring op de exploitatie.

Tabel 4.2: Ervaren spanningen door stakeholders in het herbestemmingsproces
Bron: Interviews en gesprekken met stakeholders (zie Bijlage 3)

Deelconclusies

In tabel 4.2 zijn de gegevens uit de interviews en andere gevoerde gesprekken in tabel 4.1 ingevuld. Hieronder worden bondig de conclusies van de interviews en gesprekken bondig behandeld.

Wat betreft de **exploitatie van het gebouw** gaan veel respondenten in op aspecten waarop de provinciale en gemeentelijke overheid niet of beperkte invloed uitoefenen, bijvoorbeeld lastenstijging van energieprijzen, inkomstendaling door een afname van consumentenbestedingen of banken die minder risico nemen bij het verstrekken van geld. De rijksoverheid oefent van de overheidsinstellingen gemeente, provincie, rijksoverheid de meeste invloed uit op de exploitatie van het gebouw door het inzetten van financiële beleidsinstrumenten (belastingaftrek op kosten aan onderhoud en herstel, laagrentende lening en subsidie). Een aantal respondenten geeft aan dat het geven van institutionele erkenning van een monumentaal gebouw of advisering over een concreet plan indirecte gevolgen heeft voor de exploitatie (bijvoorbeeld verzekeringskosten, onderhoud en voldoen aan voorwaarden van een erfinrichtingsplan en/of saneringsregeling). Ook werd genoemd dat er grote ergernis bestond over het laat uitkeren van subsidies, andere actoren willen betaald worden en veelal wordt een investering sluitend gemaakt met (overheid)subsidies.

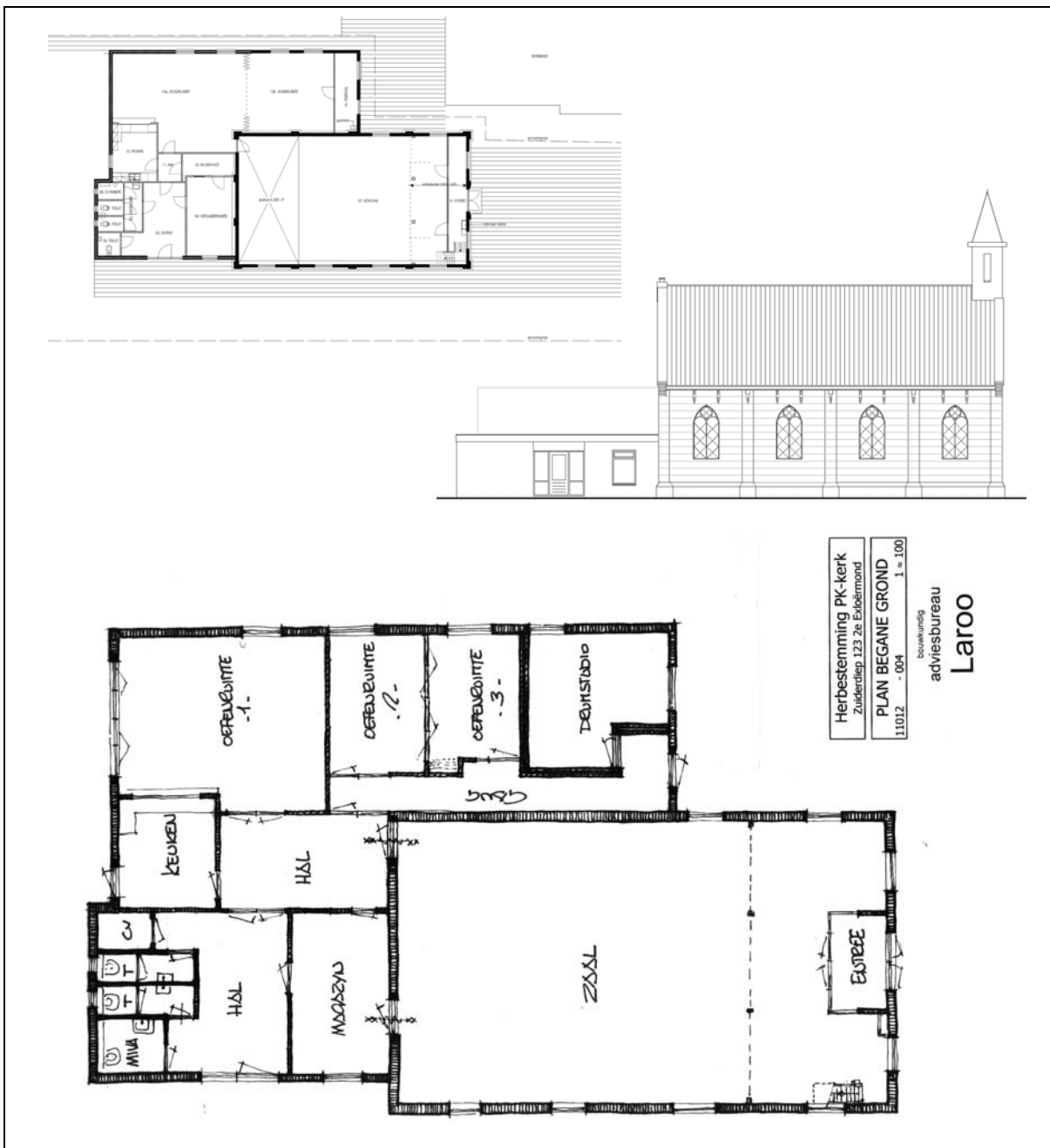
Spanningen met betrekking tot betreft **organisatorische aspecten** spreken verschillende respondenten over de onervarenheid van de initiatiefnemer (en soms zijn adviseurs) met betrekking tot vergunningprocedures en de aanraakbaarheid van monumentale gebouwen. Initiatiefnemers weten soms niet waar ze aan beginnen terwijl een herbestemmingopgave van een monument complex kan zijn. In de planontwikkelings- en realisatiefase kan proceduretijd beperkt worden door in het begin van de planontwikkelingsfase een aanvraag voor een principe uitspraak in te dienen bij het college van burgemeester en wethouders (B&W). Met deze uitspraak kan duidelijkheid geboden worden over de aanraakbaarheid van het monumentale gebouw. Wanneer de initiatiefnemer dit meeneemt in de aanvraag voor een omgevingsvergunning kan vertraging in deze procedure (bijkomende extra ontwikkelingskosten) in de planontwikkelingsfase worden bespaard. Inzicht in de vergunningprocedure en in inzetbare beleidsinstrumenten kan bijdragen aan het voorkomen van spanningen tussen initiatiefnemer en overheidsinstellingen.

Ook bestaat er bij initiatiefnemers en hun adviseurs onduidelijkheid over de rol en positie van overheidsinstellingen binnen een planvormingsproces. Bijvoorbeeld *wanneer* een overheidsinstelling *welke* rol in de besluitvorming kan nemen. De klacht: “De overheid stelt veel te veel regels omtrent monumentale gebouwen” bleek na doorvragen een aantal keer voort te komen uit de onduidelijkheid over welke regels *wanneer* van toepassing zijn. Bijvoorbeeld *wanneer* welke adviseur in de vergunningprocedure ingeschakeld wordt en wat toetsingscriteria (bij monumentale gebouwen) worden gehanteerd. Opgemerkt werd dat overheidsinstellingen moeten duidelijk aangeven wat wel en niet kan en wie *wanneer* adviseert: “Nu is er vaak geen overzicht van beleidsinstrumenten en op welk moment deze in het herbestemmingsproces ingezet worden,” aldus een respondent. Over initiatiefnemers werd opgemerkt dat deze niet altijd duidelijk aangeven wat ze willen en dat deze soms in een laat stadium van de planontwikkelingsfase even een vergunning wil krijgen van de gemeente. Het mes snijdt dus aan twee kanten. Via communicatieve beleidsinstrumenten zouden ingezette beleidsinstrumenten beter in beeld gebracht kunnen worden.

Spanningen met betrekking tot de **inhoudelijke uitwerking** hebben met name betrekking op de volgende drie onderwerpen: de invloed van actoren met verschillende belangen in het buitengebied (bijvoorbeeld belangen van omwonenden en agrarisch ondernemers); onduidelijkheid over de aanraakbaarheid van een monumentaal gebouw (de betekenis van het gebouw vertaald in ruimtelijke randvoorwaarden); de betekenis van dit gebouw voor de omgeving; gebreken die in de uitvoering aan het licht kunnen komen. Een respondent noemt een spanning die de relatie schetst tussen de aanraakbaarheid van het monumentale gebouw en de nieuwe functie. “Om waanideeën te voorkomen moet goed worden nagedacht over de betekenis van de nieuwe functie. Met realistisch beeld van de huidige situatie en voorgenomen functies kan irrationeel denken worden voorkomen. Dit geldt niet alleen voor politici en ambtenaren, maar ook voor professionals en ondernemers zelf. Soms verdiept men zich onvoldoende in de materie waardoor veronderstellingen en frustraties ontstaan die niet nodig zijn.” De meeste spanningen van overheidsbeleid in het herbestemmingsproces lijken veroorzaakt te worden door juridische, financiële en communicatieve beleidsinstrumenten. Met name via het bestemmingsplan en de advisering door monumentenzorgers oefenen overheidsinstellingen veel invloed uit op het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied.



Figuur 4.4: Afbeeldingen 'Oorspronkelijke' situatie (exterieur en interieur) ca. 1906, onbekend en ca. 2010
Foto: www.lammieilke.hyves.nl (2011) en www.orgelsindrenthe.nl (2011)



Figuur 4.5: Bestaande situatie 19 augustus 2011 en Schets behorend bij het verzoek om principe uitspraak 2011
Tekeningen: Bouwkundig adviesbureau Laroo (2011b/a)

4.4 Casestudies

In deze paragraaf wordt van een viertal casussen een analyse gemaakt waarbij wordt onderzocht wat de invloed van overheidsbeleid is geweest op het concrete plan voor het herbestemmen van een monumentaal gebouw en of de hiervoor omschreven spanningen ook tot uiting zijn gekomen in de casestudies.

De analyse van de casestudies is gemaakt door het ontwikkelingsprocs aan de hand van het fasemodel (met een nadruk op de vergunningprocedure) in de realisatiefase te beschrijven. Informatie over het ontwikkelingsproces is verzameld door het doen van dossieronderzoek bij gemeenten en architecten en door het afnemen van interviews en voeren van gesprekken met stakeholders die betrokken waren bij de casussen (zoals de initiatiefnemer, adviserende architecten en bouwkundigen, ambtenaren, adviseurs regionale steunpunten). Achtergrondinformatie over de afgenomen interviews en gevoerde gesprekken is te vinden in Bijlage 4.

Oorspronkelijk was het de bedoeling twee niet gerealiseerde en twee gerealiseerde projecten te analyseren. Aan de hand van de niet gerealiseerde projecten zou worden gekeken in hoeverre beleidsinstrumenten van overheidsinstellingen invloed hebben gehad op het niet herbestemmen. Tijdens het onderzoek is voor één van deze projecten de vergunningprocedure positief afgerond en de omgevingsvergunning verleend waardoor de analyse betrekking heeft op drie gerealiseerde en één niet gerealiseerd project:

4.4.1	Gereformeerde kerk te Tweede Exloërmond, Drenthe	(wel) gerealiseerd
4.4.2	Boerderij te Valthermond, Drenthe	gerealiseerd
4.4.3	Steenfabriek te Wirdum, Groningen	niet gerealiseerd
4.4.4	Boerderij te Westerlee, Groningen	gerealiseerd

Eerder (in voetnoot 8, pagina 27) is aangegeven dat een concreet plan bestaat uit een ruimtelijk ontwerp en een businessplan. Uit gesprekken met stakeholders uit de herbestemmingspraktijk kwam onder andere naar voren dat bij de behandeling van een bouwplan het ruimtelijk ontwerp uitgebreid wordt getoetst aan regelgeving (bouwtechnisch en vormgeving). Het businessplan krijgt bij de toetsing nagenoeg geen aandacht, behalve als argument om het concrete plan te onderbouwen in het onderhandelen over en het vormen van consensus over het voorgestelde plan. Om deze reden is ruimtelijk ontwerp als communicatiemiddel gebruikt om het herbestemmingsproces te analyseren. Aan de hand van de volgende fases zijn de casussen geanalyseerd:

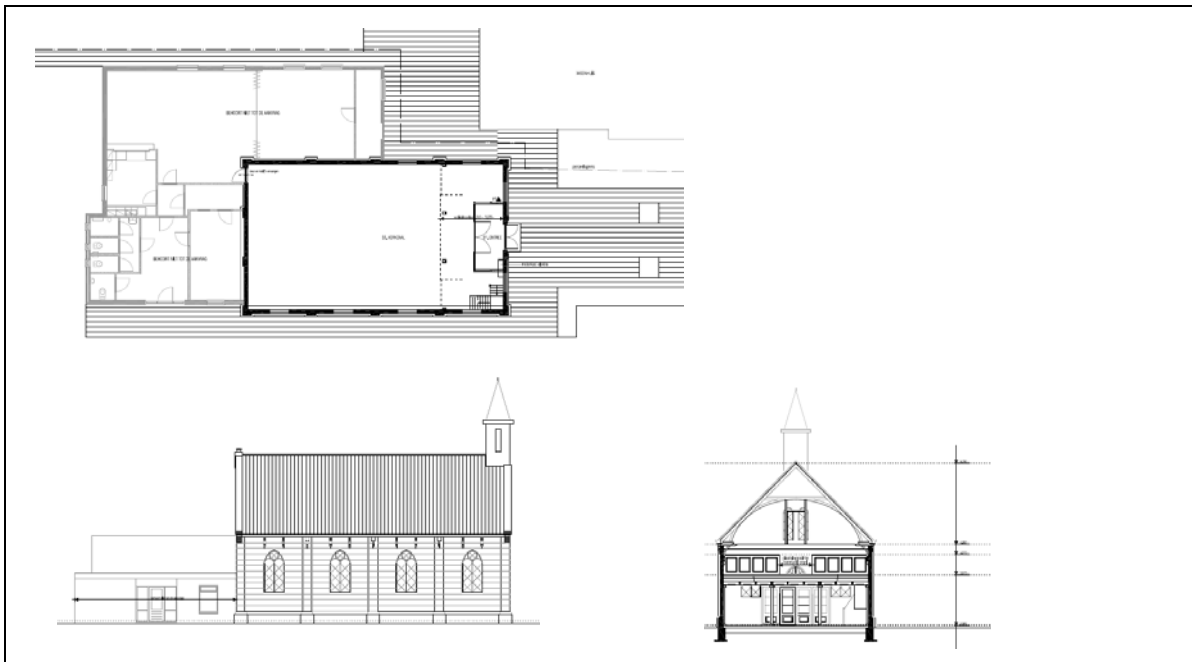
- De *oriëntatie en planvorming* van een nieuwe bestemming
- De realisatie (gericht op de *vergunningaanvraag*) en *vereiste aanpassingen* aan het ruimtelijk ontwerp
- De *realisatie* van het *concrete plan*
- De *huidige situatie*

4.4.1 Muziekeducatie in de voormalig gereformeerde kerk

Locatie	Zuiderdiep 123, Tweede Exloërmond (gemeente Borger-Odoorn)
Oorspronkelijk	Kerk met religieuze functie (zie figuren 4.4 en 4.5)
In gebruik name	1908 (laatste reguliere kerkdienst in 2002)
Status	Provinciaal monument, categorie religieus erfgoed
Planontwikkeling	2009 (totaal circa 2 jaar)
Initiatiefnemer	De heer en mevrouw Verhart van Muziekeducatie Verhart, Tweede Exloërmond (bewoners uit de omgeving en lokale ondernemers)
Bouwbegeleiding	De heer Laroo (Bouwkundig Adviesbureau Laroo, Tweede Exloërmond)
Uitvoering bouw	2011 (vergunningprocedure in behandeling afgerond)
Huidig gebruik	Muziekeducatie, muziekvoorstellingen, trouwlocatie
In gebruik per	eind 2011 (verwacht)

Oriëntatie en Planontwikkeling

Mevrouw en meneer Verhart hebben een onderneming waarbij muziekles wordt gegeven in de voormalige pastorie van de gereformeerde kerk te Tweede Exloërmond. Het onderbrengen van de muziekschool in de naastgelegen voormalige gereformeerde kerk heeft een aantal voordelen. De afstand is kort, er is meer ruimte om verwante activiteiten in de kerk onder te brengen (bijvoorbeeld optredens), een andere ondernemer kan geen belemmerende activiteiten in de kerk vestigen, door restauratie en herbestemming



*Figuur 4.6: Bouwtekeningen ten behoeve van de omgevingsvergunning 19 augustus 2011
Bron: Bouwkundig adviesbureau Laroo (2011b)*



*Figuur 4.7: Foto's huidige situatie (exterieur en interieur)
Foto's: Vieveen (2011a)*

ontstaat waardevermeerdering van het vastgoed. Alhoewel de kerk eigendom is van mevrouw en meneer Verhart is afgesproken dat de aanbouwen rondom de kerk tot 2012 gebruikt kunnen worden als jeugdthonk.

Vergunningaanvraag en vereiste aanpassingen

Op 28 april 2011 werd door de initiatiefnemer een verzoek om een principe uitspraak (PU) ingediend (zie figuur 4.5). Op het moment dat de PU werden aanvullende vragen vanuit de initiatiefnemer gesteld waardoor een uitspraak over het verzoek werd uitgesteld. De aanvraag had betrekking op het geven van muzieklessen, later werd gevraagd naar optredens, het geven van feesten en het vestigen van Bed-and-breakfastaccommodaties op een langere termijn. De initiatiefnemer gaf aan dat deze vragen ontstonden doordat de verstrekte informatie onvoldoende duidelijkheid gaf over verdergaande mogelijkheden voor het herbestemmen van de kerk (met name voor het functioneel gebruik). De gemeente gaf aan het gevoel te hebben dat de aanvragers nog niet goed in beeld hadden welke activiteiten ze in de kerk wilden onderbrengen. Nadat de initiatiefnemer herhaaldelijk probeerde informatie te krijgen over de stand van zaken bleek op 27 juli 2011 dat het verzoek om een principe uitspraak was zoekgeraakt.

In verband met het wind- en waterdicht maken van het gebouw voor de herfst en winter begon de initiatiefnemer begonnen aan het onderhoud van het dak. De initiatiefnemer begon met de uitvoering van deze werkzaamheden (zonder omgevingsvergunning, OV) omdat het beeld was ontstaan dat de gemeente akkoord ging met de voorgestelde plannen voor muziekeducatie en optredens. Alhoewel niet gebouwd mag worden voor een omgevingsvergunning is afgegeven werd met de juridische afdeling van de gemeente afgesproken dat de situatie (wind- en waterdicht maken van het dak) gedoogd zou worden, mits per direct een omgevingsvergunning werd ingediend (zie figuur 4.6). De vergunningprocedure is door de gemeente niet aangemerkt als een legalisatieprocedure van een illegale situatie, maar als gedoogsituatie voor noodzakelijk onderhoud. Op 27 juli 2011 werd door bouwkundig adviseur Laroo de aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend.

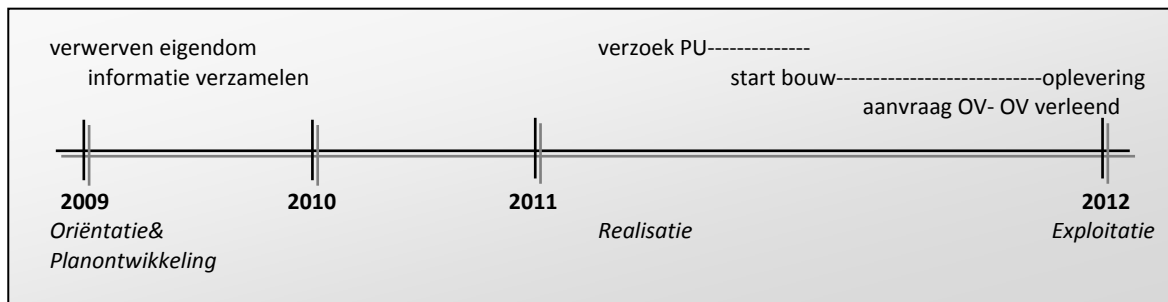
Begin november gaf de commissie voor ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorie een positief oordeel over het voorgestelde plan en gaf de gemeente aan dat de omgevingsvergunning binnenkort verleend zou worden. Een week later werd gemeld dat het plan niet voldeed aan de eisen voor de kapvergunning en dat de vergunning toch niet verleend kon worden. In een gesprek met de betreffende medewerkers van de gemeente bleek de betrokken medewerker die over de kapvergunning ging over de verkeerde tekeningen te beschikken (de zoekgeraakte aanvraag voor een principe uitspraak). Na een toelichting van de ingediende aanvraag was de gemeente akkoord. Uit de interviews bleek dat er bij de gemeente onduidelijkheid bestond over de te volgen vergunningprocedure (regulier 8 weken of uitgebreid 26 weken). Er was uitgegaan van een procedure van 26 weken voor een provinciaal monument, terwijl voor een provinciaal monument (voor de omvoering van de MoMo) de vergunningprocedure doorlopen moet worden binnen een termijn van 20 weken (Provinciale Staten van Drenthe 2008). Echter omdat het plan voor de MoMo was ingediend was de proceduretermijn van 20 weken van toepassing. Dit zorgde bij beide partijen voor verwarring en tijdsdruk bij de gemeente voor het verkrijgen van de interne adviezen om daarmee te voorkomen dat de omgevingsvergunning van rechtswege verleend zou worden (en geen degelijke inhoudelijke toetsing kon plaatsvinden). Op 28 november 2011 is de omgevingsvergunning verleend (binnen 19 weken).

Realisatie van het definitief plan en huidige situatie

Doordat de uitvoering van de bouwwerkzaamheden al ingezet (zie figuur 4.7) zijn en de gemeente akkoord ging met het concrete plan is geen sprake van aanpassingen, het plan wordt uitgevoerd zoals aangevraagd.

Evaluatie

De initiatiefnemers hadden het gevoel dat de gemeente concreter had kunnen aangeven wat de mogelijkheden waren voor een nieuwe bestemming en wat de randvoorwaarden zijn rondom de aanraakbaarheid van de kerk. Wat de grootste frustratie heeft veroorzaakt is dat de communicatie niet goed verliep. De gemeente handelde reactief bij het verzoek om een PU en wilde niet aangeven wat de mogelijkheden waren, informatie over de stand van zaken in de vergunningprocedure werd pas duidelijk na herhaaldelijk telefonisch contact en het feit dat de verkeerde vergunningprocedure was opgestart werd als vervelend ervaren. "Als de communicatie niet goed verloopt ben je een volgende keer misschien minder bereid een open houding aan te nemen en de gemeente de kans te geven te vertellen welke kant ze op willen met een locatie ... Misschien moet een gemeente wel een beetje overruled worden met een leuk en sterk verhaal," aldus de initiatiefnemers.



Figuur 4.8: Verloop herbestemmingsproces gereformeerde kerk te Tweede Exloërmond, Drenthe



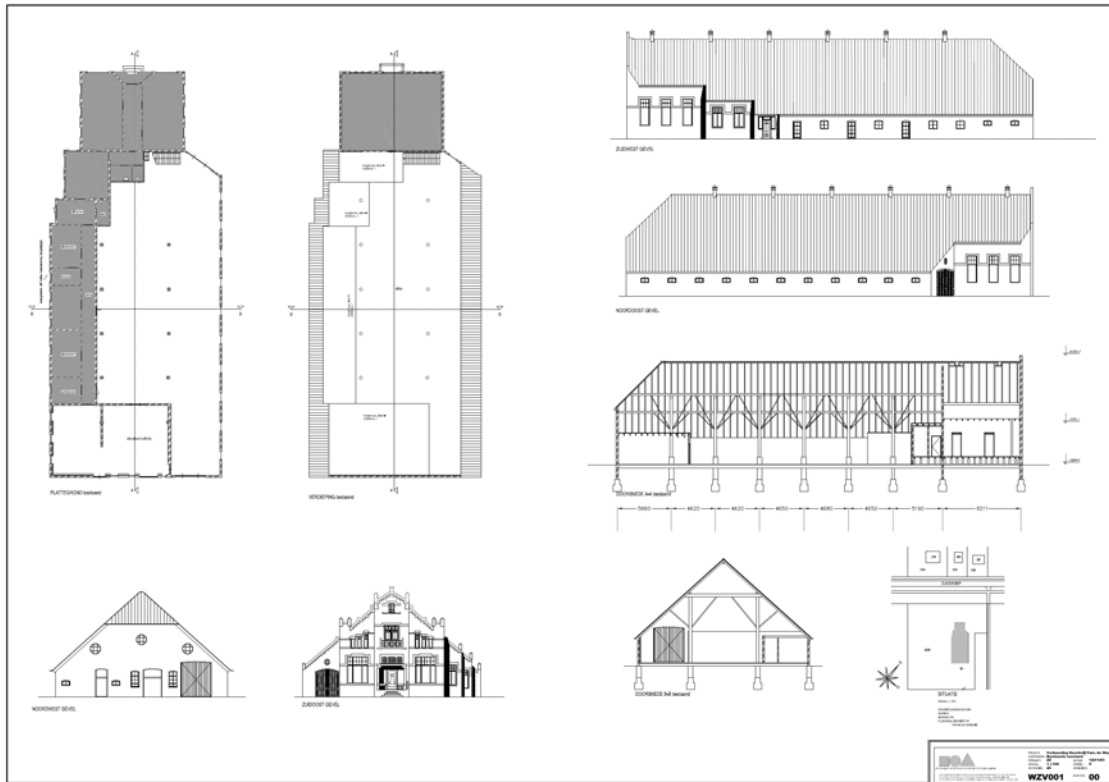
Figuur 4.9: Foto's van de 'oorspronkelijke' situatie (exterieur en interieur) 2002
 Foto's: Bouwdossier gemeente Berger-Odoorn (2003)

De gemeente heeft de aanvullende vragen in het verzoek om een principe uitspraak als onduidelijk ervaren. “Je wilt als gemeente duidelijk aangeven of voorgestelde plannen mogelijk zijn, veel aanvullende vragen kunnen de termijn van de uitspraak flink oprekken ... Daarnaast is het niet mogelijk vooraf een uitputtende lijst te geven met wat wel en niet kan, daarom hebben we in het bestemmingsplan globale toetsingscriteria voor nieuwe ontwikkelingen omschreven.” De gemeente ziet graag dat de initiatiefnemer een vertaling maakt van een duidelijk ondernemersplan in een ruimtelijk ontwerp met een omschrijving zodat de gemeente duidelijkheid kan bieden over wat wel en niet kan.

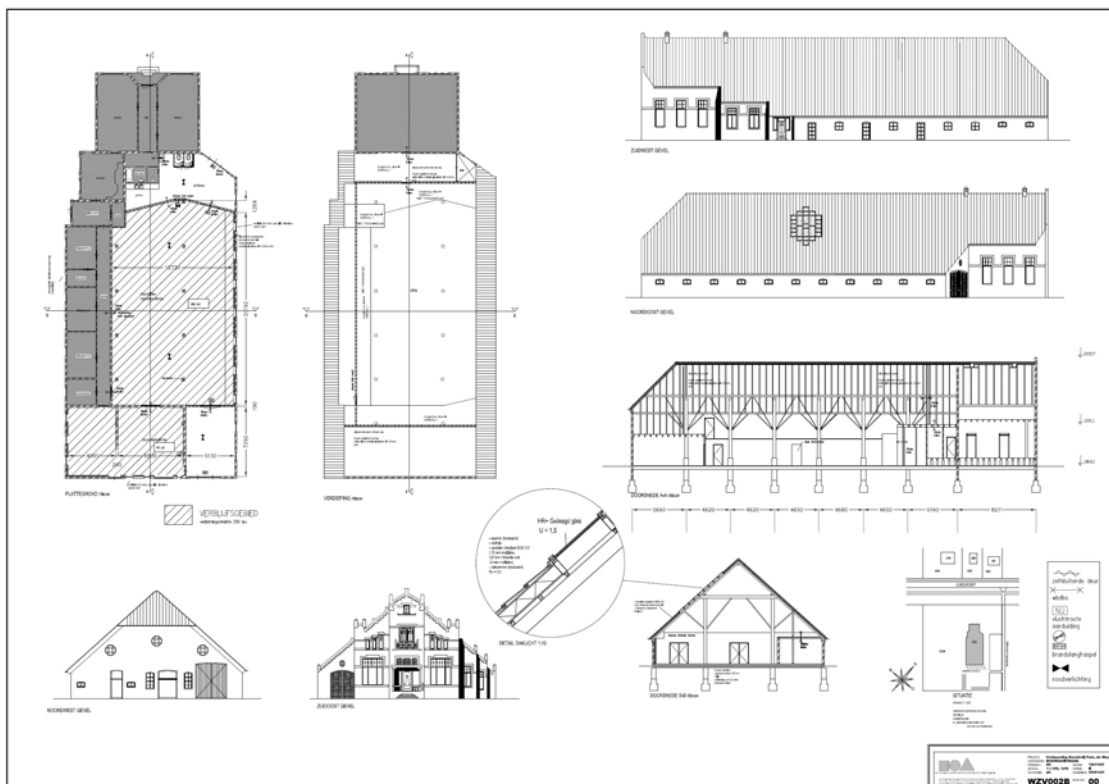
Persoonlijk noot

Het beeld dat ik heb gekregen van de doorlopen vergunningprocedure voor de omgevingsvergunning en invloed van overheidsinstellingen op de planontwikkeling in het geheel is dat de invloed van overheidsbeleid tot op bepaalde hoogte sturend is geweest voor de voorgestelde ontwikkeling. De initiatiefnemers hebben veel aandacht besteed aan mogelijke invullingen voor het gebouw, het verkrijgen van het eigendom (onder voorwaarden in verband met de financiering) en het genereren van financiële middelen voor het plan. De gemeente heeft vervolgens via het verzoek voor een principe uitspraak (ondanks het zoekraken) meer duidelijkheid geboden over de mogelijkheden voor bestemming. Aangezien lichte ingrepen aan het gebouw zijn voorgesteld is advies in de ambtelijke procedure, waaronder de behandeling in de commissie ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorie, zonder noemenswaardige problemen doorlopen en heeft geen uitgebreid onderhandelingstraject plaats hoeven vinden.

Ondanks dat de initiatiefnemers het gevoel hadden dat de procedure voor de omgevingsvergunning te lang duurde en onduidelijkheid bleef bestaan over de stand van zaken, is deze binnen de wettelijke termijn van 20 weken doorlopen. In figuur 4.8 zijn bepalende momenten voor de doorgang van het herbestemmen en contact met overheidsinstellingen weergegeven op een tijdslijn



Figuur 4.10: Bouwtekening de Bestaande situatie, 12 november 2003
 Tekeningen: Zaanen Spanjers CS Architecten BNA|BNI (2003)



Figuur 4.11: Bouwtekening ten behoeve van de bouw- en monumentenvergunning 12 november 2003
 Tekeningen: Zaanen Spanjers CS Architecten BNA|BNI (2003)

4.4.2 Concertzaal in een voormalige boerderij

Locatie	Zuiderdiep 279, Valthermond (gemeente Borger-Odoorn)
Oorspronkelijk	Boerderij met agrarische functie (laatste jaren enkel gebruikt voor wonen)
In gebruik name	1913
Status	Rijksmonument, categorie agrarisch erfgoed
Planontwikkeling	2002 (totaal circa 2 jaar)
Initiatiefnemer	De heer De Waal, Hilversum (succesvol pianist)
Bouwadvies	Aannemer uit Valthermond (2002-2003)
Architect	De heer Spanjers (Zaanen Spanjers CS Architecten BNA BNI, Amsterdam)
Uitvoering bouw	2002-2003
Huidig gebruik	Woning, concertzaal, muziekstudio
In gebruik per	2003 (legalisatie illegale bouw van 2003-2005)

Oriëntatie en Planontwikkeling

De initiatiefnemer wilde graag in een rustige omgeving wonen, repeteren, cd's opnemen en concerten in klassiek muziek organiseren. Tijdens een vakantie in Noord-Nederland ontstond interesse in deze boerderij en zijn de grond en opstallen verworven. In het begin van het ontwikkelingsproces is gekozen voor het splitsen van het eigendom van de boerderij (de initiatiefnemer) en de uitvoering van activiteiten (exploitatie door de stichting "Klassiek in 't Veen"). Dit heeft organisatorische voordelen voor bijvoorbeeld het aanvragen van subsidies en biedt meer garantie voor de continuïteit van activiteiten.

Op het moment dat het gebouw verworven werd, was het al enige jaren in gebruik als woning en hadden er een aantal aanpassingen aan het rijksmonument plaatsgevonden (bestaande situatie, zie figuur 4.9 en 4.10).

Op basis van een oriënterend gesprek (4 maart 2002) tussen de initiatiefnemer en de gemeente zijn de globale mogelijkheden voor herbestemming afgetast. Vervolgens is een aanvraag voor een principe uitspraak ingediend. Wat betreft de afdelingen intern bij de gemeente ging men akkoord met de voorgestelde plannen; de monumentencommissie en welstandcommissie verzochten om meer gedetailleerde tekeningen om de invloed van de voorgestelde ontwikkelingen op de cultuurhistorische waarden beter te kunnen beoordelen. In grote lijnen (handhaven hoofdvorm en herbestemming op zich) konden deze commissies zich hierin vinden.

Vergunningaanvraag en realisatie van het concrete plan

Vervolgens heeft de bouwkundig adviseur van de initiatiefnemer op 10 september 2002 een aanvraag voor een bouw- en monumentenvergunning aangevraagd (tegenwoordig maken deze vergunningen onderdeel uit van de omgevingsvergunning). Alhoewel de vergunning in behandeling was heeft de aanvrager (adviserend aannemer) om "onduidelijke redenen" de vergunning ingetrokken. Zowel de exploitant, architect als gemeente konden niet meer duidelijkheid geven over deze "onduidelijke redenen". Deze opmerking komt uit een advies aan college van B&W (10 november 2003) een legalisatieprocedure op te starten omdat op dat moment zonder bouw- en monumentenvergunning de bouwwerkzaamheden waren voltooid en het gebouw in gebruik was genomen. Om de procedure in goede banen te leiden heeft de initiatiefnemer een architect gevraagd de vergunningprocedures op zich te nemen. Op 24 november 2003 wordt een aanvraag om bouw- en monumentenvergunning door de adviserend architect ingediend bij de gemeente, zie figuur 4.11. Op 8 januari 2003 waren de interne adviseurs van de gemeente positief over het voorgestelde plan.

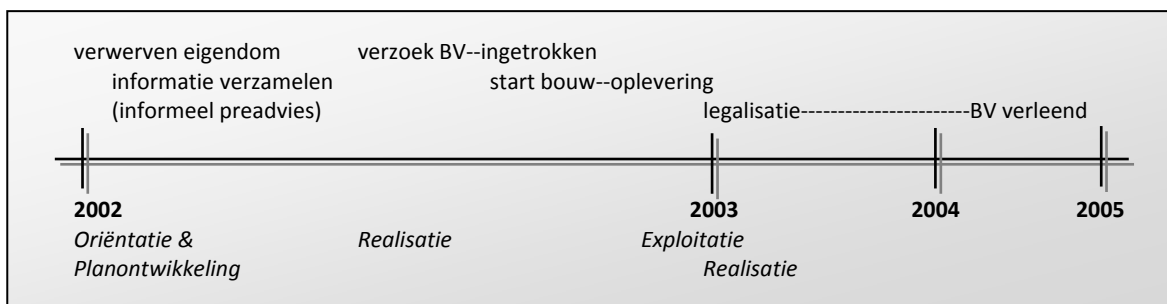
Gedurende de behandeling van het uitgevoerde plan door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) (de huidige RCE) en de monumentencommissie van het Drents Plateau (tegenwoordig onderdeel van de Commissie voor Ruimtelijke Kwaliteit en Cultuurhistorie) stuit het voorgestelde plan op verzet. Met name het vernieuwen van het dak heeft op een onverantwoorde wijze plaatsgevonden: door ventilatie-units te verwijderen en het wijzigen van gootdetails is een ander gevelbeeld ontstaan (zie figuur 4.12). De RDMZ en monumentencommissie hebben de voorkeur voor het herstellen van de schade aan het rijksmonument, maar besloten wordt de bestaande situatie te gedogen. In het geval van nieuwe werkzaamheden of groot onderhoud zal de schade hersteld moeten worden (4 november 2004).



Figuur 4.12: Verwijderde ventilatie-units en gewijzigde gootdetails
Bron: gemeente Borger-Odoorn (2003) en Vieveen (2011b)



Figuur 4.13: Foto's huidige situatie (exterieur en interieur)
Bron: Vieveen (2011b)



Figuur 4.14: Verloop herbestemmingsproces boerderij te Valthermond, Drenthe

Huidige situatie

Op dit moment is de concertboerderij (zie figuur 4.13) in gebruik. Alhoewel in het voorjaar van 2011 de initiatiefnemer van de herbestemming is overleden, kunnen door de scheiding van het eigendom en de exploitatie op jaarbasis regelmatig concerten blijven plaatsvinden. Volgens de voorzitter van de stichting "Klassiek in 't Veen" worden de concerten over het algemeen goed bezocht, 80 tot 100 bezoekers per keer en met een hoge uitzondering 200 bezoekers (dit is afhankelijk van het programma). De geluidsstudio achter in de concertboerderij kan door artiesten worden gehuurd om cd-opnames te maken en het woonhuis wordt gebruikt voor een woonbestemming.

Evaluatie

In eerste instantie heeft een vruchtbaar gesprek plaatsgevonden tussen de initiatiefnemer en gemeente getuige het feit dat in een verslag zowel de initiatiefnemer, wethouder en ambtenaar van Ruimtelijke Ordening enthousiast waren over de voorgenomen plannen. Ondanks de enthousiaste houding van de actoren is waarschijnlijk de communicatie tussen de aanvrager (bouwkundig adviseur) van de bouw- en monumentenvergunning en gemeente niet goed verlopen. Wat er precies is voorgevallen is niet duidelijk op te maken uit het bouwdoossier of duidelijk naar voren gekomen uit de interviews. Een advies aan het college van burgemeester en wethouder spreekt van onduidelijke redenen. Doordat de bouwwerkzaamheden toch zijn uitgevoerd, zonder bouw- en monumentenvergunning, heeft de gemeente destijds een legalisatie-procedure opgestart.

In een periode van twee jaar zijn de bouw- en monumentenvergunning verleend. De architect die de legalisatie voor de initiatiefnemer heeft begeleid gaf aan dat dit geen bijzonder lange periode is geweest. "Dit project heeft een aantal jaar geleden plaatsgevonden en in mijn herinnering waren er verder geen bijzonderheden, alle facetten moeten juridisch goed afgedekt zijn [bij de provincie, RCE, Drents Plateau, afdelingen intern en de inspraakmomenten voor belanghebbenden. In de betreffende twee jaar hebben in totaal twee gesprekken plaatsgevonden met de RCE en daar hebben geen bijzonderheden plaatsgevonden."

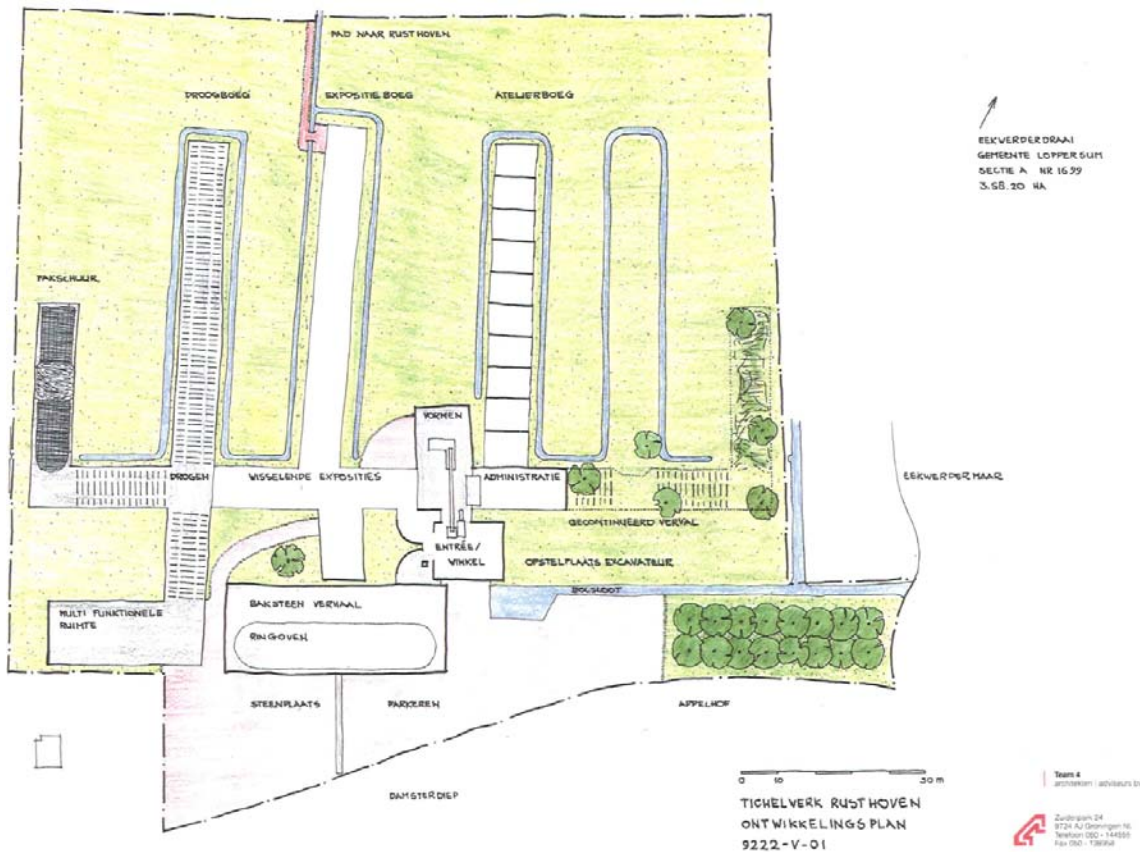
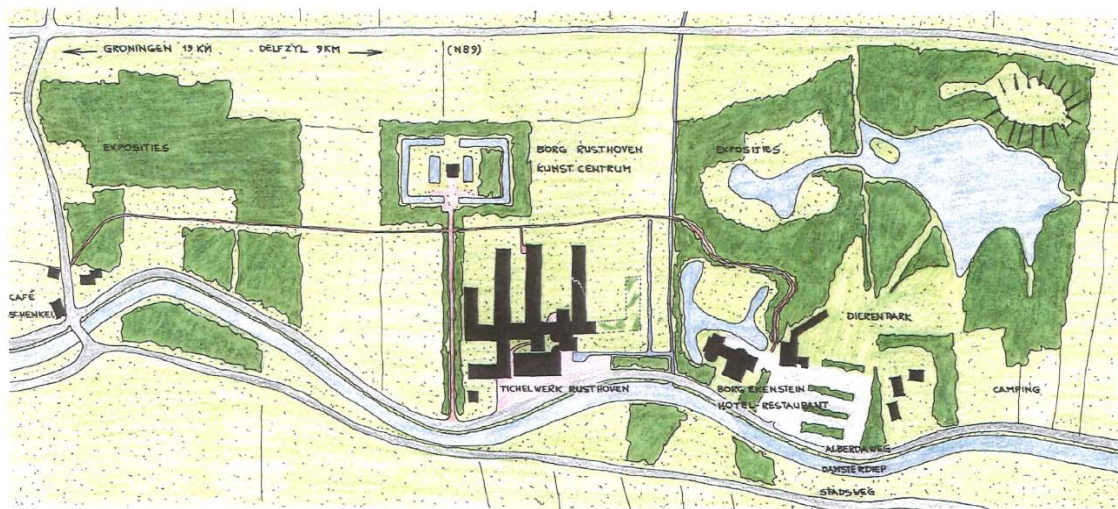
Persoonlijke noot

Het beeld dat ik heb gekregen van de doorlopen van de procedure voor de bouw- en monumentenvergunning en invloed van overheidsinstellingen op het ontwikkelingsproces in het geheel, is dat de invloed van overheidsbeleid tot op bepaalde hoogte sturend is geweest voor de voorgestelde ontwikkeling. De initiatiefnemer heeft zijn visie een concertzaal te vestigen in een rijksmonument in een rustige, landelijke omgeving, waar gemaakt. Dit voorgenomen plan paste destijds zeer goed in het ruimtelijk beleid van de gemeente Borger-Odoorn (culturele activiteit: concerten door artiesten met naam en faam; door het herbestemmen van een rijksmonument; gelegen in het buitengebied). Ook de RCE Erfgoed is zeer redelijk geweest door te stellen dat onaanvaardbare schade is aangebracht, maar dat deze bij werkzaamheden in de toekomst pas hersteld moeten worden.

Ondanks dat de communicatie met de gemeente in het begin van de planontwikkelings- en realisatiefase goed verliep en de gemeente zich kon vinden in de voorgestelde plannen is de procedure voor de bouw- en monumentenvergunning ingetrokken en zijn daarbij de bouwwerkzaamheden toch uitgevoerd. Via een legalisatieprocedure worden de uitgevoerde bouwwerkzaamheden gedoogd tot nieuwe ontwikkelingen zich voordoen. Door het intrekken en legaliseren heeft de gehele herbestemming in een redelijk lang tijdsbestek plaats gevonden (3 jaar). In figuur 4.14 zijn bepalende momenten voor de doorgang van het herbestemmen en contact met overheidsinstellingen weergegeven op een tijdslijn.



Figuur 4.15: Foto situatie (exterieur) 1951
Bron: Gemma (2008)



Figuur 4.16: Omgevings- en situatieschets eerste plan 1993
Bron: Team 4 architecten/adviseurs (1993)

4.4.3 *Cultuureducatie en wonen op het steenfabriekterrein*

Locatie	Damsterdiep, Wirdum (gemeente Loppersum)
Oorspronkelijk	Steenfabriek met industriële functie
In gebruik name	1804, bouw betreffende gebouwen 1837 (uitbreidingen tot 1965, zie figuur 4.15)
Status	geen, categorie industrieel erfgoed
Planontwikkeling	divers: 1993, 2004 en 2008 (per plan twee tot vier jaar)
Initiatiefnemer	1993: Zelfstandige stichting 2004: Stichting voor de eigenaar (particulier) 2008: Projectontwikkelaar (ontwikkellende aannemer)
Architect	1993: De heer Holstein (Team 4 architecten) 2004: De heer Holstein (Holstein Restauratiearchitectuur, Groningen) en De heer Giezen (Gemma BV, Groningen) 2008: De heer Giezen (Gemma BV, Groningen)
Uitvoering bouw	(niet plaatsgevonden)
Beoogd gebruik	Educatie, Restaurant, Kunstgalerie, Wonen (niet 'normale' woningbouw), Recreatie en Toerisme
Huidig gebruik	Gekraakt (vanaf de jaren '90 van de twintigste eeuw)
In gebruik	-

Oriëntatie en Planontwikkeling (1)

In belang van het behoud van de steenfabriek werd begin jaren negentig van de twintigste eeuw een stichting opgericht die de ontwikkelmogelijkheden voor de locatie zou onderzoeken. Aan het begin van het ontwikkelingsproces werd geprobeerd de gebouwen op het terrein op de lijst van rijksmonumenten te zetten aangezien de ringoven als derde op de lijst stond bij een inventarisatie van de meest waardevolle ringovens van Nederland. De RCE heeft gezien de benodigde forse investering de gebouwen destijds niet op de lijst voor rijksmonumenten geplaatst, het werd maatschappelijk als onverstandig gezien dit gebouw op de lijst te plaatsen (er zou erg veel belastinggeld nodig zijn voor de restauratie en het onderhoud van de gebouwen).

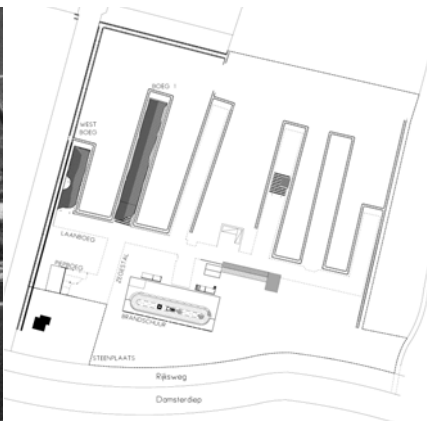
Een plan met een educatieprogramma, een museum over stenenfabricage voor 20.000 bezoekers per jaar met de mogelijkheid excursies voor kinderen te organiseren, werd ontwikkeld om de cultuurhistorisch waardevolle gebouwen te behouden. Met lokale ondernemers werd gericht gekeken naar mogelijkheden het complex van gebouwen te exploiteren met als hoofdfuncties een restaurant, kunstgalerie met winkel en ateliers waar kunstenaars tijdelijk konden wonen (zie figuur 4.16).

In de eerste gesprekken met de gemeente en overheidsinstellingen leek het licht op groen te gaan. Het behoud van de steenfabriek door het voorgestelde plan was een welkome ontwikkeling bij zowel de provincie Groningen als de gemeente Loppersum. Deze overheidsinstellingen zouden ook financiële middelen ter beschikking stellen voor de bouwwerkzaamheden. De initiatiefnemer (stichting) en adviseur veronderstelden dat de eigenaar medewerking zou verlenen aan het voorgestelde plan, maar helaas bleek dat de eigenaar het terrein voor een hogere prijs dan verwacht (4x hoger) wilde overdragen waardoor het plan financieel onhaalbaar werd.

Oriëntatie en Planontwikkeling (2)

In 2004 nam e eigenaar initiatief door een stichting in het leven die voor zijn vastgoed (waaronder het steenfabriekterrein te Wirdum) plannen te maken voor nieuwe ontwikkelingen. De aanleiding had verschillende redenen: zo was de technische staat van verschillende gebouwen sterk achteruit gegaan waardoor de urgentie tot het doen van ingrepen toenam om meer verlies van cultuurhistorische waarden te voorkomen (de droogloodsen waren grotendeels vergaan, zie figuur 4.17) en er ontstond inspiratie en enthousiasme door een studie in het kader van de nota Belvédère voor de ontwikkeling van een steenfabriekterrein in Winsum: 'Wonen aan de Winsummer Vecht'.

Het tweede plan omvatte de onderdelen restauratie (met educatieve doeleinden) en nieuwbouw, ingepast in een natuurgebied (toenadering werd gezocht met het Groninger Landschap). Inhoudelijk zou nieuwbouw op de plaats van de voormalige droogloodsen verwijzen naar de historische context (zowel in de structuur als de architectuur van de gebouwen). Deze droogloodswoningen zouden gebruikt kunnen gaan worden als bijzondere woonlocatie.



Figuur 4.17: Foto en tekeningen van de situatie (exterieur) 2004
 Bron: Gemma (2008), ook Team 4 architecten/adviseurs (1993); Holstein Restauratiearchitectuur (2004)



Figuur 4.18: Foto's situatie (exterieur)
 Foto's: Gemma (2008)



Figuur 4.19: Omgevingsschets en impressierde plan
 Bron: Gemma (2008)

De gemeente had destijds in de periode van het tweede plan het omgaan met kraakacties op het steenfabriekterrein en besloot hekken te plaatsen om het terrein. Het terrein mocht niet meer publiek toegankelijk zijn vanwege de onveilige situatie veroorzaakt door het verval van gebouwen en overwoekering van het terrein. Daarnaast stelde de gemeente een bestemmingsplan vast, gericht op natuurontwikkeling. De combinatie van het afzetten van het terrein en het nieuwe bestemmingsplan gaf een beeld dat de gemeente een ruïnelocatie wilde 'ontwikkelen' met natuurwaarden. De gemeente bleef afwijzend staan tegenover het plan voor restauratie en nieuwbouw met verwijzingen naar cultuurhistorische waarden.

Oriëntatie en Planontwikkeling (3)

In 2008 werd in opdracht van een ontwikkelende aannemer een opname gemaakt van de technische staat van de gebouwen op het steenfabriekterrein. Gebouwen waren verder vervallen: één droogloods was (financieel) herstelbaar, verval van de ringoven (cultuurhistorisch zeer waardevol) en schoorsteen was ingezet en het gebouw over deze ringoven en schoorsteen was grotendeels ingestort (zie figuur 4.19). De vleermuizenvereniging had tevens contact opgenomen met de gemeente om iets te doen aan het verval aangezien de vleermuizen één van hun overgebleven leefplekken dreigden te verliezen.

In 2008 stond de gemeente open voor nieuwe ontwikkeling op deze plek. Voorgesteld werd de ringoven en schoorsteen te restaureren en conserveren, door een ombouw met veel glas, en de rest van het terrein te voorzien van nieuwbouw (de droogloodswoningen uit het voorgaande plan), (zie figuur 4.20). Alhoewel de gemeente open stond voor de voorgestelde ontwikkelingen, had de provincie bezwaren tegen de landschappelijke inpassing. Een externe adviseur op het gebied van landschapsarchitectuur en stedenbouwkunde werd gevraagd alternatieven te ontwikkelen en een bindend advies te geven. Ondanks dat deze het historiserend ruimtelijk ontwerp het beste alternatief vond heeft het project geen doorgang gekregen in de vorm van een aanvraag voor bouw- en monumentenvergunning (tegenwoordig omgevingsvergunning).

Huidige situatie

In 2011 neemt het verval van de gebouwen op het steenfabriekterrein verder toe. Gebouwen zijn verder aangetast en het terrein is in de afgelopen drie jaar overwoekerd geraakt (zie figuur 4.20). De krakers vertellen dat ze "het erg [vinden] dat de provincie en gemeente deze waardevolle locatie verloren laten gaan" en ze daarom hier en daar de boel wat opknappen. "We proberen het hier een beetje leefbaar te maken door de verwilderde natuur bijvoorbeeld de voormalige vloeivelden vol Berenklaauw, iets terug te dringen en gebouwen veilig voor verblijf te maken. Het hoofdgebouw wordt wind- en waterdicht gemaakt en gevaarlijk puin opgeruimd." Over de gemeente bestaat een sterk gevoel dat deze een negatieve houding aanneemt voor het ontwikkelen van het terrein, over de provincie bestaat het gevoel dat deze een positieve houding aanneemt voor het ontwikkelen van nieuwe initiatieven.

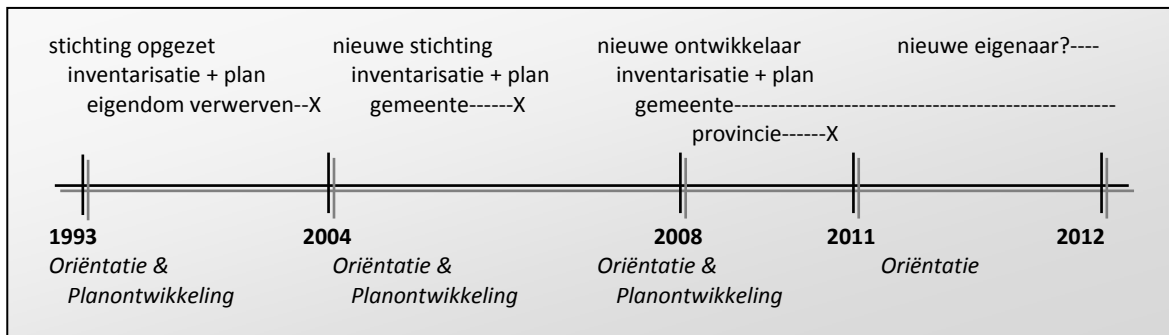
De status van de gemeente Loppersum als 'artikel-12-gemeente'²⁴ heeft er toe geleid dat de hekken rondom het terrein zijn verwijderd. De rekening voor het plaatsen van deze hekken (ten behoeve van de openbare veiligheid) wordt normaliter verhaald op de eigenaar. "Doordat de eigenaar de rekening niet meer kan betalen, moeten we dit zelf doen, maar ook wij hebben niet de financiële ruimte dit te bekostigen," aldus een medewerker van de gemeente. De eigenaar zal waarschijnlijk het gebouw per veiling van de hand doen waardoor het afwachten is wat de nieuwe eigenaar met het terrein wil doen. De gemeente wil ook iets doen aan de krakers op het terrein, niet alleen omdat het sinds de invoering van de wet Kraken en Leegstand²⁵ een illegale activiteit is geworden, ook omdat het bezetten en gebruiken van het terrein een negatieve invloed kan hebben op het aantrekken van een nieuwe eigenaar en daarmee het herbestemmen van het terrein. De gemeente is in overleg met de krakers om te kijken hoe in een juridisch correcte vorm (bijvoorbeeld een contract) de krakers tijdelijke terreinbeheerders worden. Hiermee verdwijnt de illegale situatie en kan een nieuwe eigenaar zekerheid geboden worden dat zonder veel tegenstand het terrein kan worden ontwikkeld.

24 De gemeente Loppersum staat sinds 2010 onder financiële curatele van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op basis van de Financiële-Verhoudingswet. Hiermee kan de gemeente geld krijgen van de rijksoverheid uit het gemeentefonds met als voorwaarde dat een sanering op gemeentelijke uitgaven wordt gemaakt zodat de gemeente binnen vier jaar zelfstandig kan functioneren.

25 Door de invoering van de wet Kraken en Leegstand in 2010 wordt kraken als een illegale activiteit beschouwd. Voor het kraken kan 1 jaar celstraf opgelegd worden en bij het gebruiken van geweld tot 2 jaar en 8 maanden.



Figuur 4.20: Foto's van de huidige situatie (exterieur)
Foto's: Vieveen (2011c)



Figuur 4.21: Verloop herbestemmingsproces steenfabriek Rusthoven te Wirdum, Groningen

Evaluatie

Voor de drie concrete plannen zijn voorstellen gedaan met een sterke cultuurhistorische component en een financiële realiteitswaarde: behoud van het oude waar mogelijk, nieuwe ontwikkelingen als aanvulling. De drie plannen (1993, 2004, 2008) worden hieronder nader geëvalueerd.

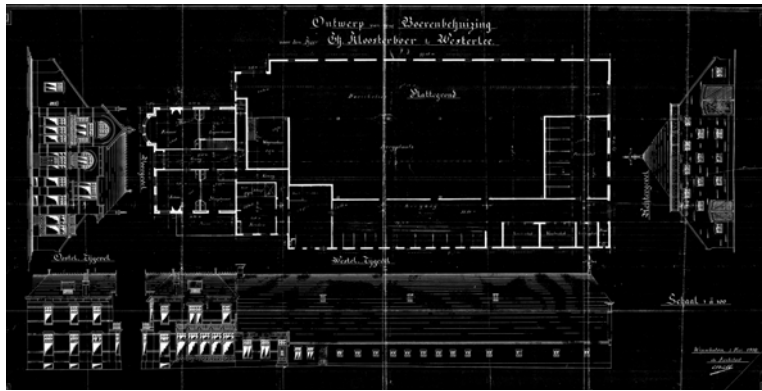
Bij het eerste plan hadden de initiatiefnemer en de adviseur verondersteld dat het verwerven van het eigendom niet tot problemen zou leiden. In oriënterende gesprekken stonden overheidsinstellingen positief tegenover de plannen en wilden voor het realiseren van deze plannen financiële middelen beschikbaar stellen, ondanks het oordeel dat de gebouwen op het steenfabriekterrein geen beschermde status kreeg als rijksmonument. De communicatie en samenwerking tussen initiatiefnemer (en zijn adviseurs) en overheidsinstellingen lijkt goed te zijn verlopen, echter is de eigenaar van de grond en opstallen onvoldoende bij het ontwikkelingsproces betrokken, of had de initiatiefnemer vooraf beter moeten inschatten wat een mogelijke vraagprijs voor het verwerven van gronden en opstallen zou kunnen zijn geweest. Het betrekken van lokale ondernemers voor de exploitatie van het plan heeft een positieve invloed gehad voor draagvlak voor het plan (ook bij overheden), financiële uitvoerbaarheid en het verbinden van een nieuwe ontwikkeling aan historische feiten en de bebouwde omgeving.

Het tweede plan werd door vanuit de eigenaar van het steenfabriekterrein geïnitieerd. Als adviseurs zijn verschillende architecten aangesteld om op basis van hun eigen expertise plannen te ontwikkelen voor het terrein. Alhoewel de eerste barrière van het eigendom was weggenomen stond de gemeente niet positief tegenover de herontwikkeling van het terrein met als gevolg dat het plan geen nadere uitwerking heeft gekregen. "Dit is heel spijtig geweest want een aantal gebouwen waren nog te redden, deze zijn nu verloren gegaan voor het nageslacht," aldus een architect.

Bij het derde plan heeft meer contact plaatsgevonden met de gemeente en initiatiefnemer. De gemeente stond open voor nieuwe ontwikkelingen op het terrein en een ontwikkelende aannemer ontwikkelde (in opdracht van de eigenaar) een nieuw plan. Helaas kon de provincie zich niet vinden in dit plan. Een externe landschapsarchitect en stedenbouwkundige die niet betrokken was bij de planontwikkeling werd gevraagd bindend advies uit te brengen aan de provincie over wenselijke ontwikkelingen. Ondanks de positieve aanbeveling op het voorgestelde plan werd het plan voor de realisatiefase afgebroken.

Persoonlijke noot

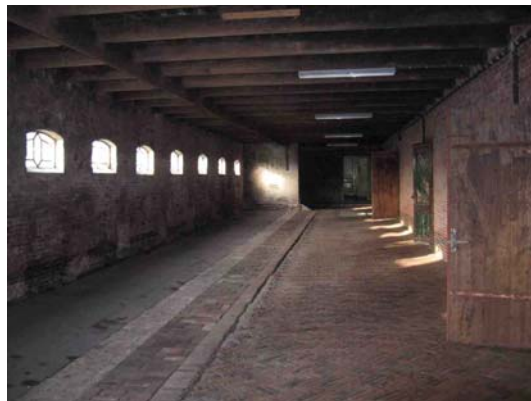
Over de ontwikkeling van verschillende concrete plannen voor het herbestemmen van het steenfabriekterrein heb ik het beeld gekregen dat bij elk nieuw plan nadrukkelijk rekening is gehouden met de ervaren barrières uit de voorgaande plannen. Verschillende organisatievormen via de eigenaar, stichtingen en een ontwikkelende aannemer (de initiatiefnemers), waarbij de initiatiefnemers en hun adviseurs met verschillende actoren contact hadden (bijvoorbeeld ondernemers en overheden), hebben de ontwikkeling van plannen extra complex gemaakt en uiteindelijk geleid tot het afbreken van de voorgenomen herbestemming. Onder de noemer van financiële middelen lijken plannen te zijn beëindigd (hogere aankoopprijs, 'artikel-12-gemeente', verkoop terrein via de veiling). In figuur 4.21 zijn bepalende momenten voor de doorgang van het herbestemmen en contact met overheidsinstellingen weergegeven op een tijdslijn.



Figuur 4.22: Bouwtekening 2 mei 1910
Tekening: Van Helden en Partners (via Libau, 2011)



Figuur 4.23: Foto's van de bestaande situatie (exterieur), ongedateerd
Foto's: Libau (2011)



Figuur 4.24: Foto's van de Bestaande situatie (interieur), ongedateerd
Foto's: Libau (2011)

4.4.4 Hotel en woning in voormalige boerderij

Locatie	Hoofdweg 67, Westerlee (gemeente Oldambt)
Oorspronkelijk	Boerderij met agrarische functie
In gebruik name	1910 (start bouw in 1900, zie figuur 4.22)
Status	Rijksmonument, categorie agrarisch erfgoed
Planontwikkeling	2005 (totaal circa 5 jaar)
Initiatiefnemer	Mevrouw Karistos (directrice Schimmelpenninck Huys, Groningen)
Architect	De heer Van Helden (Van Helden en Partners, Groningen)
Uitvoering bouw	2007 (vergunningprocedure circa 1,5 jaar)
Huidig gebruik	Woning, hotel, feestlocatie, restaurant, wellness-, congres- en vergaderruimte
In gebruik per	2009 (bouw, inclusief vertraging 1,5-2 jaar)

Oriëntatie en Planontwikkeling

De initiatiefnemer wilde graag buiten de stad Groningen wonen (en wat rustiger aan doen). De stap om buiten de stad het bedrijf uit te breiden was een kans om de kinderen het bedrijf in Groningen over te laten nemen. Een makelaar had gehoord van dit voornemen en introduceerde villa "Veldzicht" in Westerlee bij de initiatiefnemer. Hotel Landgoed Westerlee maakt deel uit van een zevental locaties van het Schimmelpenninck Huys (vijf hotels in Groningen, het hotel in Westerlee en een Bourgondisch broodhuis).

Het rijksmonument bood de initiatiefnemer waar ze naar op zoek was. Het gebouw had een sterke identiteit doordat het onder architectuur was gebouwd, had een aantrekkelijke ligging in het buitengebied nabij de A7 tussen Groningen en de Duitse grens en was in 'zeer goede originele staat' doordat er 100 jaar weinig wijzigingen aan het gebouw hadden plaatsgevonden. Ondanks dat de boerderij constructief gezien goed was (fundering, houten constructie en metselwerk) was de boerderij toe aan een grote renovatiebeurt (kozijnwerk en afwerking van het gebouw waren in slechte staat), zie figuren 4.23 en 4.24).

Om de exploitatie rond te kunnen krijgen was de verdieping in het voorgestelde plan voorzien van vijftien riante hotelkamers; op de begane grond was ruimte voor congressen, recepties en officiële bijeenkomsten (zie figuur 4.25); het voorhuis zou worden gebruikt voor privégebruik en restaurant. Bezoekers en personeel konden achter op het terrein parkeren en door het aanleggen van een tweede inrit zou de oorspronkelijke oprit met bomenlaan minder belast worden door verkeersbewegingen. De tuin zou naast een moestuin en boomgaard worden voorzien van recreatievoorzieningen.

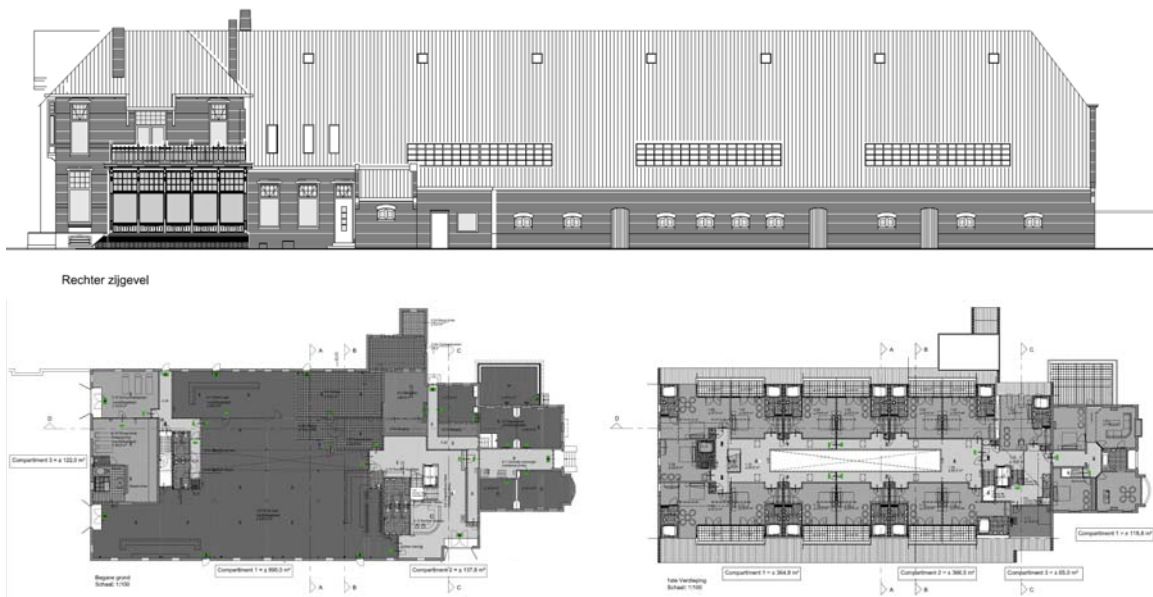
Preadvies en vereiste aanpassingen

In de planontwikkelingsfase zijn ongeveer tien tot twaalf ontwerpvarianten de revue gepasseerd. Het tot stand komen van de varianten was een samenspel tussen de initiatiefnemer en de architect, wensen, visie en (financiële) haalbaarheid waren bepalende argumenten voor deze ontwerpvarianten. Nadat de initiatiefnemer een keuze maakte voor een ontwerpvariant werd op 3 maart 2006 een verzoek ingediend voor het doen van een principe uitspraak bij de gemeente Scheemda (onderdeel van de huidige gemeente Oldambt).

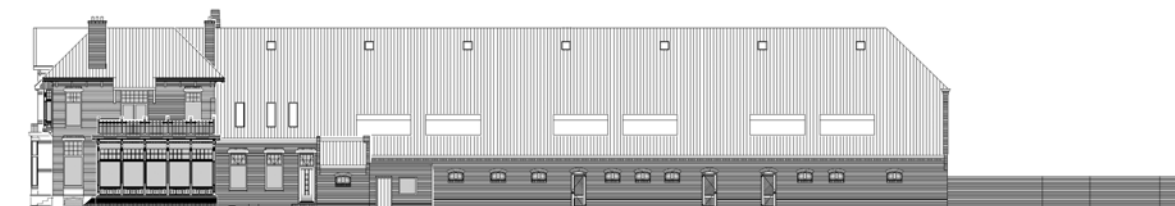
Op 28 maart 2006 is het college van B&W positief over planologische medewerking ex artikel 19.2 en 19.3 van de (oude) WRO. Gevraagd wordt om (mits van toepassing) aanvullend akoestisch onderzoek en wordt verzocht om naast een bouwvergunning een drank- en horecaverunning (indien alcohol geschonken), een exploitatievergunning (in verband met openingstijden, een gebruiksvergunning (ten behoeve van de brandveiligheid), een aanwezigheidsvergunning en een monumentenvergunning in te dienen. Libau brengt op 11 augustus 2006 zijn eerste preadvies uit, verzocht wordt om aanvullend bouwhistorisch onderzoek (voorhuis en de indeling en afwerking van de schuur). Ook bestaat er twijfel over de impact van de dakkapellen op de karakteristieke uitstraling van de boerderij, en ligt het vervangen en verdubbelen van de oppervlakte van de serre gevoelig. Er wordt verzocht bij de vergunningaanvraag nadere informatie te overleggen. Op 24 augustus 2006 brengt de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) (de huidige RCE) advies uit. Het gebouw is sinds 1910 nagenoeg onaangetast en in architectuur- en kunsthistorisch opzicht monumentaal bijzonder. "Art Nouveau is zeldzaam in objecten van landbouwkunst." De vloeren in de schuur en de kelders in het voorhuis worden als zeer waardevolle elementen aangemerkt. Wel heeft de RDMZ bezwaren tegen de openingen in het dakvlak, de maatvoering van de hotelkamers (geen aansluiting bij de historisch ruimtelijk indeling), het doorbreken van de brandmuur en het vernieuwen van de paardenstal. Het advies is negatief en verzocht wordt nader onderzoek te doen en het plan aan te passen.



Figuur 4.25: Schetsontwerp 3 juli 2006
Tekeningen: Van Helden en Partners (2006)



Figuur 4.26: Tekening aanvraag bouw- en monumentenvergunning, 6 december 2006
Tekeningen: Van Helden en Partners (2007a)



Figuur 4.27: Werktekeningen gevels, 3 oktober 2007
Tekeningen: Van Helden en Partners (2007b)

Naar aanleiding van de opmerkingen van Libau en de RDMZ wordt het plan aangepast en brengt Libau op 22 oktober 2006 opnieuw advies uit. De dakkapellen zijn vervangen door lichtstraten, echter blijft de indeling van de eerste verdieping wordt grotendeels gehandhaafd. Nadere detaillering volgt bij de aanvraag om bouw- en monumentenvergunning.

Vergunningaanvraag en realisatie van het concrete plan

“De restaurantexploitatie is van groot belang voor de bedrijfsvoering,” aldus de initiatiefnemer. “Ruimten moesten geschikt worden gemaakt voor grotere groepen (hoge eisen aan zalen bijvoorbeeld de fysieke omvang, lichtinval en sfeer).” De projectleider van het architectenbureau voegt toe dat de initiatiefnemer en architect het niet nodig achtten nader in gesprek te gaan met de specialisten van de monumentenzorg. Op basis van de ervaring bij het architectenbureau en de adviezen van de monumenteninstanties (Libau en RDMZ) werden aanvullende gesprekken niet nodig geacht.

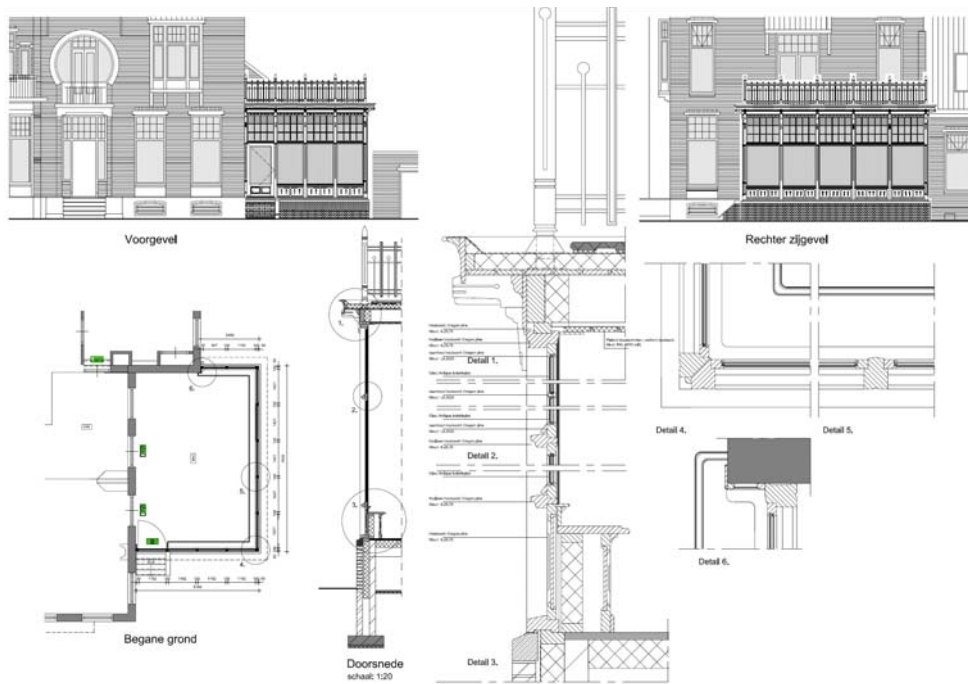
Op 6 december 2006 wordt een aanvraag voor een bouw- en monumentenvergunning ingediend (zie figuur 4.26). Naar aanleiding van de opmerkingen van de monumenteninstanties omvat het hotel-restaurant 13 luxe suites, een sauna/schoonheidssalon en een privéwoning. De indeling op de begane grond is aangepast, evenals de dakvensters. Voor de serre is nader onderzoek uitgevoerd en technische details zijn bijgevoegd aan de aanvraag. Ook is voor de opening in de brandmuur voorgesteld de uitfreesde wand als decoratie neer te zetten nabij de opening.

Naast een ruimtelijk ontwerp voor het gebouw is ook een tuinplan opgesteld waarbij contact is gezocht met de landschapsarchitect van de provincie Groningen (het behouden en versterken van de fysieke kwaliteit van het landschap) en met omwonenden. Voor de provincie en omwonenden was het parkeren in het zicht bezwaarlijk, voor het parkeerterrein (achter de boerderij) werd een groene dijk gelegd. Met name onder de omwonenden bestond bezwaar over de nieuwe afrit ter ontlasting van de oprit. In overleg met de omwonenden is ervoor gekozen de oprit tevens als afrit te gebruiken. “Het voordeel van overleg met omwonenden (in één bijeenkomst) is dat minder zienswijzen worden ingebracht, of snel ongegrond kunnen worden verklaard,” aldus de projectleider van het architectenbureau. “Dit doen we doorgaans niet in stedelijke gebieden omdat hier te uiteenlopende belangen spelen en soms geprobeerd wordt plannen tot het onredelijke aan te passen.”

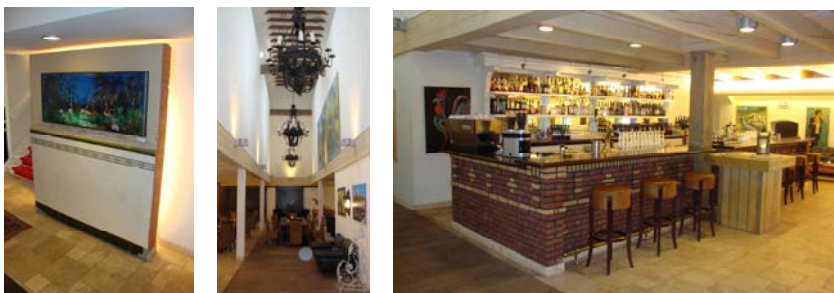
Libau brengt op 26 januari 2007 welstandadvies uit, het plan is niet in strijd is met de redelijke eisen van welstand. Om bezwaren (en daarmee tijdverlies) vanuit de monumenteninstanties te voorkomen wordt op 13 februari 2007 door de initiatiefnemer, architect, Libau en RDMZ een gesprek gevoerd over de voorgestelde plannen, de planning (onder andere in verband met verdergaand verval), procedurele termijnen en wettelijke verplichtingen. De hierna uitgebrachte adviezen van de RDMZ en Libau zijn positief, op 7 mei 2007 is dan ook de monumentenvergunning verleend. Wel zijn aan deze monumentenvergunning extra voorwaarden verbonden met het oog op de technische uitwerking, nader onderzoek en een zorgvuldige uitvoering van de bouwwerkzaamheden. Op 1 april 2007 neemt het college van burgemeester en wethouders het besluit de bouwvergunning te verlenen ex artikel 19.2 van de oude WRO.

Realisatie van het concrete plan

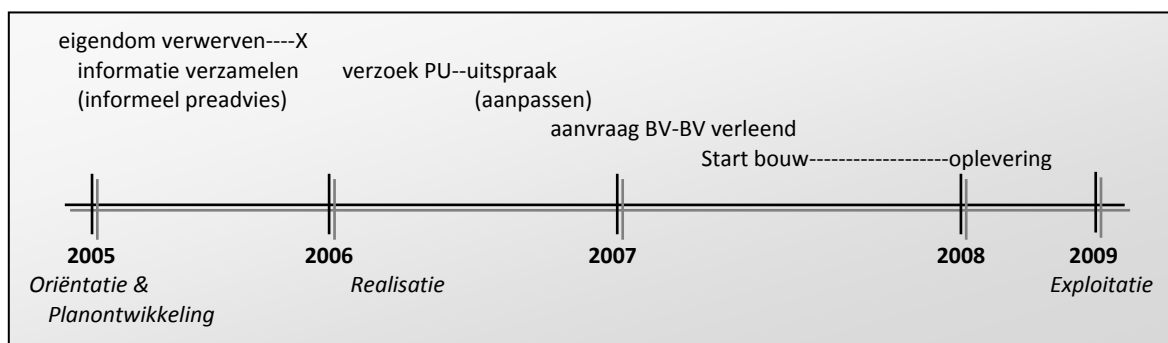
Om een aantal redenen is het plan na het verlenen van de bouw- en monumentenvergunningen gewijzigd. Zo vielen de bouwkosten hoger uit dan verwacht (ruim 10% boven de aannemerssom) en vielen de begrote inkomsten tegen; de financiering bepaalt uiteindelijk wat er gerealiseerd kan worden. De banken lenen het grootste gedeelte aan de initiatiefnemer, subsidies vullen de rest op. De initiatiefnemer: “in 5 jaar bouwt de rente zich op, daar moeten mensen zich bewust van zijn! Uiteindelijk willen alle partijen hun geld!” De subsidie van het Restauratiefonds (voorheen Nationaal Restauratiefonds, NRF) viel lager uit dan begroot, er werd geen subsidie verstrekt voor het gehele plan, enkel voor herstel en onderhoud. “Los daarvan duurde het lang voor het geld kwam. Terwijl rekeningen (en rente) betaald moet worden,” aldus de initiatiefnemer. Wanneer wordt gekeken naar de kostenraming van de boerderij, dan viel deze binnen het budget, echter door aanvullende bouwwerkzaamheden werden de eerder geraamde bouwkosten overschreden. Bezuiniging op het plan was onontkoombaar, bijvoorbeeld nieuw behang gebruiken in plaats van oude te herstellen en dakterrassen in plaats van dakvensters te realiseren (zie figuren 4.27 en 4.28). Officieel zou in de schuur een staalskelet worden geplaatst met een betonvloer, later is dit gewijzigd naar een houten constructie en vloer (ook ten gunste van het behoud van deze waardevolle elementen). Ook is in dit stadium bepaald de kleine zaal en ‘healthcentre’ te verwisselen van plaats.



Figuur 4.28: Werktekeningen serre, 3 oktober 2007
Tekeningen: Van Helden en Partners (2007b)



Figuur 4.29: Foto's huidige situatie (exterieur en interieur)
Foto's: Vieveen (2011d)



Figuur 4.30: Verloop herbestemmingsproces vijfsterrenhotel in boerderij te Westerlee, Groningen

Tijdens de bouwwerkzaamheden is regelmatig contact geweest met diverse medewerkers van de gemeente. De projectleider van het architectenbureau: "Goede communicatie voorkomt miscommunicatie over oplossingen voor gebreken of bezuinigingen op zowel bouwtechnisch gebied als voor de monumentenzorg. Elkaar goed kunnen 'verstaan' is heel erg belangrijk! ... Bij elke aanpassing aan het plan werd de gemeente een nieuwe set tekeningen toegestuurd. Een compliment voor het wederzijds vertrouwen was het verzoek van de gemeente minder contact op te nemen of tekeningen toe sturen" (gesprek de heer Zandstra).

Huidige situatie

In het voorhuis is op de begane grond het meer exclusieve gedeelte van het restaurant ondergebracht en op de verdieping de privéwoning. Het hotel en de zaal zijn ondergebracht in de schuur, in de voormalige koeienstal (in de schuur) zijn de keukens, het kantoor, de sauna en de schoonheidssalon ondergebracht. De paardenstal is uiteindelijk toch in stand gehouden. Van het koetshuis achter de schuur is een bruidshuis gemaakt en de kapschuur achterop het terrein doet weer dienst als schuur. Tevens is een nieuw theehuis gebouwd dat dienst doet als vergader- en congresruimte (zie figuur 4.29).

Evaluatie

"De afgelopen 5 jaar is gevochten om het hotel bestaansrecht te geven en om aan de financiële verplichtingen te kunnen voldoen. Door de financiële crisis liepen de inkomsten terug terwijl de lasten (belasting en energieprij) stegen. De initiatiefnemer geeft aan dat financiële ontwikkelingen bijna het faillissement zijn geworden en dat het waarschijnlijk nog vijf jaar hard werken zal zijn het bedrijf financieel winstgevend te maken." Door dit project en de crisis is Schimmelpenninck Huys (goede naam en locatie) gaan wankelen. "Achteraf had ik het beter niet kunnen doen [het hele plan]. In Groningen had ik een mooi hotel dat fantastisch liep, toen kocht ik dit gebouw en diende de crisis zich aan, toch maak ik er het beste van. Alles begon toen ik 65 was en dan wil je (achteraf) niet nog 10 jaar heel hard hoeven werken het bedrijf winstgevend te maken."

In het ontwikkelingsproces hebben overheidsinstellingen op verschillende wijze stevige invloed uitgeoefend op het planontwikkelingsproces. Alhoewel de initiatiefnemer en overheid snel consensus hadden gevonden over de planologische inpassing is er extra aandacht geweest voor het zorgvuldig omgaan met cultuurhistorische waarden. Door vroeg in het proces overheidsinstellingen hierbij te betrekken, zijn verrassingen op een later tijdstip voorkomen, is wederzijds vertrouwen opgebouwd en inzicht ontstaan in de belangen van de betrokken actoren. Het voorgestelde plan van de initiatiefnemer en architect kon door extra onderzoek vooraf worden onderbouwd op basis van inhoudelijke argumenten. De projectleider van het architectenbureau merkt op dat de RACM en gemeente veel nadruk legden op de status van het gebouw als rijksmonument en daardoor de consequenties qua financiën en gebruik soms uit het oog verloren. "Hoge ambities zijn goed, maar een initiatiefnemer kan soms voor hoge kosten komen te staan. Dit zou sterker in de afweging meegenomen moeten worden bij beleidsmakers en in de politiek."

Invloedrijke aspecten op de planontwikkeling hadden betrekking op de exploitatie van het gebouw (bijvoorbeeld de investering en beschikbare financiële middelen). Vrij laat in het herbestemmingsproces waren aanpassingen aan het plan nodig, maar door regelmatig contact te onderhouden met de RCE en Libau zijn geen verdere spanningen ontstaan. Ook het tijdig informeren van omwonenden over de voorgenomen plannen kan een positieve uitwerking hebben gehad op de proceduretijd, omwonenden konden aangeven wat hun bezwaren waren. Door deze inspraakmogelijkheid en argumenten van de initiatiefnemer voor zijn plan, heeft de gemeente gedurende het inspraakmoment van de vergunningprocedure sterkere handvatten zienswijzen te beoordelen op het feit of deze gegrond of ongegrond zijn.

Persoonlijke noot

Bij deze casus heb ik het gevoel gekregen dat ondanks de vrij lange periode tussen het verwerven van het eigendom tot de exploitatie (5 jaar), de vergunningprocedures relatief snel doorlopen zijn. De voorgenomen herbestemming omvatte een ambitieus plan met soms ingrijpende gevolgen voor cultuurhistorische waarden. Overheidsinstellingen hebben veel invloed gehad op de planontwikkeling. Door de ervaring van de architect over de omgang met cultuurhistorische waarden, vergunningprocedures en het herbestemmingsproces en de goede contacten met overheidsinstellingen en haar adviseurs hebben een grote positieve invloed gehad op de doorlooptijd van de vergunningprocedure en de samenwerking met overheidsinstellingen en haar adviseurs. In figuur 4.30 zijn bepalende momenten voor de doorgang van het herbestemmen en contact met overheidsinstellingen weergegeven op een tijdslijn.



Deelconclusies casestudies

Hieronder wordt ingegaan op de invloed van overheidsinstellingen gedurende het herbestemmingsproces van de vier casussen. Daarbij wordt gekeken naar de positie van overheidsinstellingen ten opzichte van andere invloedfactoren en naar de mate waarin deze overheidsinvloed zich heeft gemanifesteerd. Per casus wordt ingegaan op deze aspecten, vervolgens worden algemene deelconclusies behandeld.

Muziekeducatie in de voormalig gereformeerde kerk

Met de verkregen informatie kan worden geconcludeerd dat overheidsinstellingen in het gehele herbestemmingsproces relatief veel invloed heeft gehad. Met name op de functionele mogelijkheden aangezien de initiatiefnemer graag meer activiteiten had willen uitvoeren in zijn gebouw dan de gemeente toestaat (bijvoorbeeld Bed-and-breakfastaccommodaties en trouwfeesten in de toekomst). Doordat de initiatiefnemer voor de uitvoering van de bouwwerkzaamheden afhankelijk was van de laagrentende lening uit het restauratiefonds (voor het provinciaal monument) moest een omgevingsvergunning afgegeven zijn waar de initiatiefnemer indirect financieel afhankelijk was van de toetsing door de overheid. Ook de definitieve eigendomsoverdracht kon plaatsvinden wanneer voldoende financiële middelen binnen bereik waren. Het starten met de bouwwerkzaamheden voor een omgevingsvergunning verleend was heeft daarom waarschijnlijk voor frustraties gezorgd die voorkomen hadden kunnen worden. Echter was de kerk dan misschien niet voor de herfst/winter wind- en waterdicht geweest.

Organisatorische aspecten hebben de meeste invloed gehad op de doorlopen vergunningprocedure. Onervarenheid in monumentenzorg en vergunningprocedures veroorzaakten het gevoel bij de initiatiefnemer dat overheidsinstellingen niet wilde meewerken (de voortgang vertraagde). Wellicht had dit voorkomen kunnen worden indien voor de initiatiefnemer vooraf duidelijk was geweest welke procedure doorlopen zou worden, welke afdelingen hiervoor (extern) advies zou uitbrengen, welke wettelijke termijnen hierbij horen en aan welk beleid getoetst zou worden. Wanneer dit was gebeurd had wellicht ook voorkomen kunnen worden dat een procedure voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een rijksmonument in plaats van een provinciaal monument werd opgestart. Een juiste afronding van het verzoek om een principe uitspraak had deze onduidelijkheid ook kunnen wegnemen.

Concertzaal in een voormalige boerderij

Op basis van de verkregen informatie wordt geconcludeerd dat overheidsinstellingen in het gehele herbestemmingsproces beperkt tot geen invloed heeft gehad op het herbestemmen van de boerderij. Dit komt doordat tijdens de behandeling van de vergunningprocedure de aanvraag om bouw- en monumentenvergunning is ingetrokken (om onduidelijke redenen, zie pagina 77) en de bouwwerkzaamheden zijn uitgevoerd. Via een legalisatieprocedure hebben de monumenteninstanties de illegale situatie inhoudelijk sterk veroordeeld, maar besloten de situatie (tijdelijk) te gedogen. Bij volgende bouwwerkzaamheden zal aangebrachte schade aan cultuurhistorische waarden hersteld moeten worden.

Wat betreft de *exploitatie van het gebouw* lijken overheidsinstellingen geen invloed gehad te hebben op de planontwikkelingsfase. *Inhoudelijk* hadden overheidsinstellingen wel meer invloed willen uitoefenen, en daar zal bij een volgende ontwikkeling (van restauratie tot herbestemming) op toegezien worden.

Wat betreft de *organisatie* was het proces goed opgepakt, vooraf werd informeel preadvies ingewonnen en over het voorgestelde plan waren de overheidsinstellingen in principe positief. Gedurende de communicatie over de aanvraag voor bouw- en monumentenvergunning is waarschijnlijk iets verkeerd gegaan waardoor de aanvraag werd ingetrokken.

Cultuureducatie en wonen op het steenfabriekterrein

De overheidsinstellingen hebben bij de drie plannen op verschillende manieren en in verschillende mate invloed uitgeoefend op het herbestemmingsproces. De invloed van overheidsinstellingen op het eerste plan (conserveren en herbestemmen, 1993) heeft betrekking gehad op de *exploitatie van het gebouw* door financiële middelen beschikbaar te stellen. *Inhoudelijk* hebben overheidsinstellingen weinig tot geen invloed gehad op de planontwikkeling. Een stichting heeft met een architect de mogelijkheden onderzocht om het terrein een nieuwe bestemming te geven en onderzocht hoe de gebouwen hiervoor geschikt gemaakt konden worden. De invloed van de toenmalige eigenaar werd onderschat: doordat geen overeenstemming gevonden kon worden over de verwervingsprijs voor grond en opstallen is het herbestemmingsproces afgebroken.



De invloed van overheidsinstellingen op het tweede plan (2004) was doorslaggevend voor de keuze het planontwikkelingsproces af te breken. Een nieuwe combinatie van initiatiefnemer en adviserend architecten ontwikkelden een nieuw plan (nog zonder uitgebreid businessplan) en gingen in overleg met de gemeente. Uit de gesprekken met betrekking tot *inhoudelijke aspecten* met een architect werd duidelijk dat de gemeente niet voornemens was planologische medewerking te verlenen aan de voorgestelde plannen. De gemeente was overigens niet op de hoogte van dit en het vorige plan.

Ook bij het derde plan (2008) wijzigde de samenstelling van de initiatiefnemer (projectontwikkelaar en een architect). Op basis van de eerdere ervaringen werd rekening gehouden met de eigendomsituatie, financiële haalbaarheid en overleg ten behoeve van planologische medewerking. Het plan voor restauratie en nieuwbouw belandde bij de gemeente in goede grond, echter kon de provincie zich niet vinden in de voorgestelde plannen waardoor herbestemmingsproces op *inhoudelijke aspecten* afgebroken werd.

Het afbreken van de planontwikkelingsprocessen werd veelal geschoven onder de noemer van financiële middelen bijvoorbeeld een onverwacht hogere aankoopprijs, het niet beschikbaar stellen van financiële middelen vanuit overheidsinstellingen of de verkoop van het terrein via de veiling. Echter lijken de verschillende organisatiemodellen waarbij de initiatiefnemer (zoals directe eigenaar, stichtingen en projectontwikkelaar) via verschillende adviseurs contact had met derden (bijvoorbeeld ondernemers en overheden) het herbestemmingsproces voor het steenfabriekterrein tot een complexe opgave gemaakt te hebben.

Hotel en woning in voormalige boerderij

Met de verkregen informatie wordt geconcludeerd dat overheidsinstellingen in het gehele herbestemmingsproces relatief veel invloed heeft gehad op het richting geven aan het concrete plan. Wat betreft de *exploitatie van het gebouw* hebben vooral bedrijfseconomische zaken invloed gehad (hogere lasten en minder baten). Opgemerkt moet worden dat tijdens de realisatiefase aanvullende wensen ingepast moesten worden waardoor bezuinigingen en dus inhoudelijke wijzingen opnieuw overlegd moesten worden met de gemeente en haar adviseurs.

Met betrekking tot *organisatorische aspecten* hebben zich geen problemen voor gedaan: initiatiefnemer en overheidsinstellingen (en hun adviseurs) hebben gedurende het gehele proces regelmatig open met elkaar gecommuniceerd (wel met felle, maar gezonde discussies over de inhoud). De ervaring van de adviseurs van de initiatiefnemers heeft daarbij een essentiële rol gespeeld. *Inhoudelijk* hebben overheidsinstellingen veel invloed gehad op het herbestemmingsproces. Doordat de initiatiefnemer vooraf in gesprek ging met de gemeente kwam deze niet voor onverwachte randvoorwaarden (van de monumentenzorg) te staan en kon hierop worden ingespeeld qua ruimtelijk ontwerp en bedrijfseconomische onderbouwing. Zonder overheidsinstellingen zou de huidige situatie er anders uit gezien hebben (andere indeling gebouw, andere uitrusting gevels en andere kleurstelling).

Algemene conclusies

Het behoud van cultuurhistorische waarden is een inhoudelijk aspect dat diverse keren naar voren kwam als ervaren spanning. Bij de concertboerderij in Valthermond hadden monumentenzorgers veel invloed kunnen uitoefenen op de voorgestelde plannen, mits de aanvraag niet voor de advisering ingetrokken was. Alhoewel niet omschreven als spanning hebben de monumentenzorgers bij de boerderij in Westerlee veel invloed uitgeoefend op het uiteindelijke resultaat (bijvoorbeeld de indeling van het gebouw en het gevelbeeld). Dit hebben de initiatiefnemer en zijn adviseur niet als spanning ervaren, achteraf zijn ze erg tevreden met het resultaat.

Een grote invloed op het herbestemmingsproces wordt veroorzaakt door financiële aspecten, bijvoorbeeld de voorwaarden aan een laagrentende lening van het Restauratiefonds bij de kerk in Tweede Exloërmond (afhankelijk van een omgevingsvergunning), de exploitatie van het eerste plan voor het steenfabriekterrein in Wirdum (hogere verwervingsprijs dan geraamd) en de bezuinigingen bij de boerderij te Westerlee (mede door aanvullende wensen van de initiatiefnemer). Overheidsinstellingen hebben via subsidies bijgedragen aan het realiseren van het herbestemmen, maar in de eerste plaats is een goed businessplan voor de exploitatie van het gebouw bepalend.

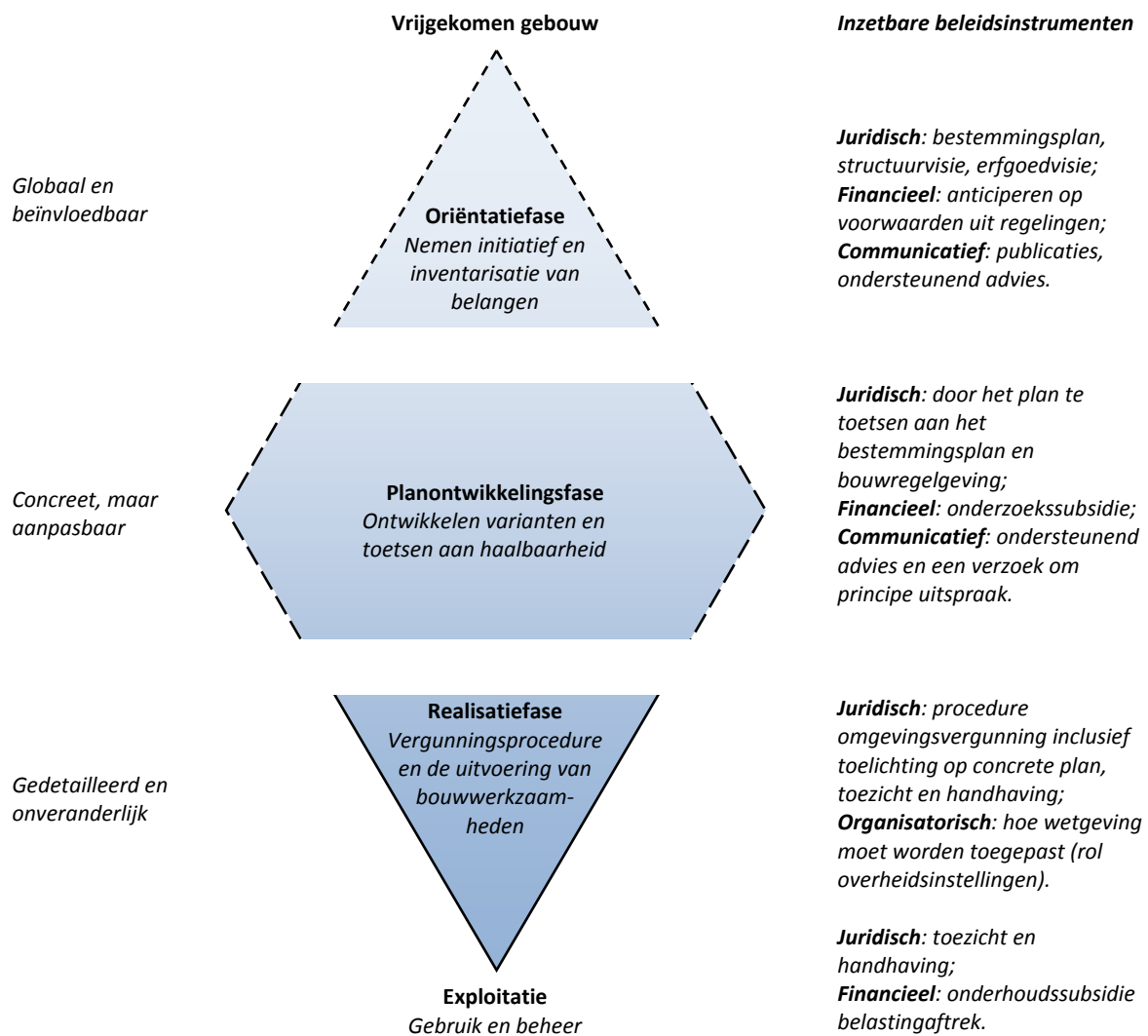


De eigendomssituatie geeft daarnaast een extra complexiteit op het herbestemmingsproces. Een constructie van eigenaar, ontwikkelaar en adviseurs die communiceren met overheden, financiers, omwonenden en mogelijke exploitantanten vragen om een open houding.

Wat opvalt is dat door goede communicatie, het inschakelen van een ervaren adviseur, goede oriëntatie op de te doorlopen vergunningprocedures en goede oriëntatie op de randvoorwaarden met betrekking tot cultuurhistorische waarden procedures effectief doorlopen kunnen worden en spanningen kunnen worden voorkomen. Bij de kerk in Tweede Exloërmond bestond onvoldoende duidelijkheid over de te doorlopen procedure en ontstonden frustraties rondom de doorlooptijd van de vergunningprocedure. De aanvragen voor bouw- en monumentenvergunning zijn voor de boerderij in Valthermond waarschijnlijk ingetrokken door spanningen in de communicatie. Overheidsinstellingen zijn bij de planontwikkeling van de steenfabriekterrein in Wirdum op een laat moment geïnformeerd, of er is onvoldoende rekening gehouden met overheidsbeleid in de planvorming. De boerderij in Westerlee heeft een relatief korte doorlooptijd van het herbestemmingsproces gehad (gezien de complexiteit van de opgave) waarschijnlijk door goede communicatie en ervaring op het gebied van vergunningprocedures en het omgaan met cultuurhistorische waarden.

De proceduretijd kan worden verkort door aanvullend²⁶ op het contact met de overheden, contact met belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden en ondernemers) te laten plaatsvinden. De initiatiefnemer van de kerk in Tweede Exloërmond is een lokale ondernemer en kent de lokale belangen. In Valthermond komen de leden van de stichting die het programma voor de boerderij exploiteert voornamelijk uit het dorp (en de vereniging dorpsbelangen Valthermond). In het eerste plan voor het steenfabriekterrein in Wirdum zijn lokale ondernemers actief benaderd en betrokken als exploitanten. En in Westerlee heeft een bijeenkomst plaatsgevonden waarbij aan de bewoners het voorgenomen plan werd gepresenteerd en waar (kritische) reacties op het plan werden gegeven. Belanghebbenden kunnen uiteindelijk (en formeel in een laat stadium) aangeven of deze bezwaren hebben tegen de voorgenomen plannen. Tijdig kennis verzamelen over lokale belangen kan voordelig uitpakken wanneer zienswijzen ingediend kunnen worden. Zo kan rekening gehouden worden met de wensen uit de omgeving en kunnen tegenargumenten worden geformuleerd.

26 Aanvullend omdat via de vergunningprocedure omwonenden aan overheidsinstellingen kenbaar kunnen maken het niet eens te zijn met de voorgenomen plannen.



Figuur 5.1: Fasemodel voor herbestemmen en de positie van beleidsinstrumenten van overheidsinstellingen

HOOFDSTUK 5 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen en hoofdvraag uit Hoofdstuk 1, *Introductie* beantwoord. Alhoewel een initiatiefnemer beslissingen neemt op het gebied van de gebruiksfunctie, de ruimtelijke vertaling hiervan en de financiering, ligt in dit onderzoek de nadruk op de invloed van overheidsinstellingen op het herbestemmingsproces. Daarvoor is gekeken naar mogelijk inzetbare beleidsinstrumenten en instrumenten die ook daadwerkelijk zijn ingezet.

Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk de onderzoeksresultaten behandeld door beantwoording van de onderzoeksvragen (5.2 en 5.3). Vervolgens (5.4) wordt de hoofdvraag beantwoord (5.4) waarna aanbevelingen worden gegeven ten behoeve van het effectiever inzetten van beleidsinstrumenten en het voorkomen van hieraan gerelateerde spanningen in het herbestemmingsproces.

5.2 Beantwoording onderzoeksvraag 1

Wat is de positie van overheidsbeleid met betrekking tot het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied van de provincies Drenthe en Groningen?

Het procesmodel voor herbestemmen

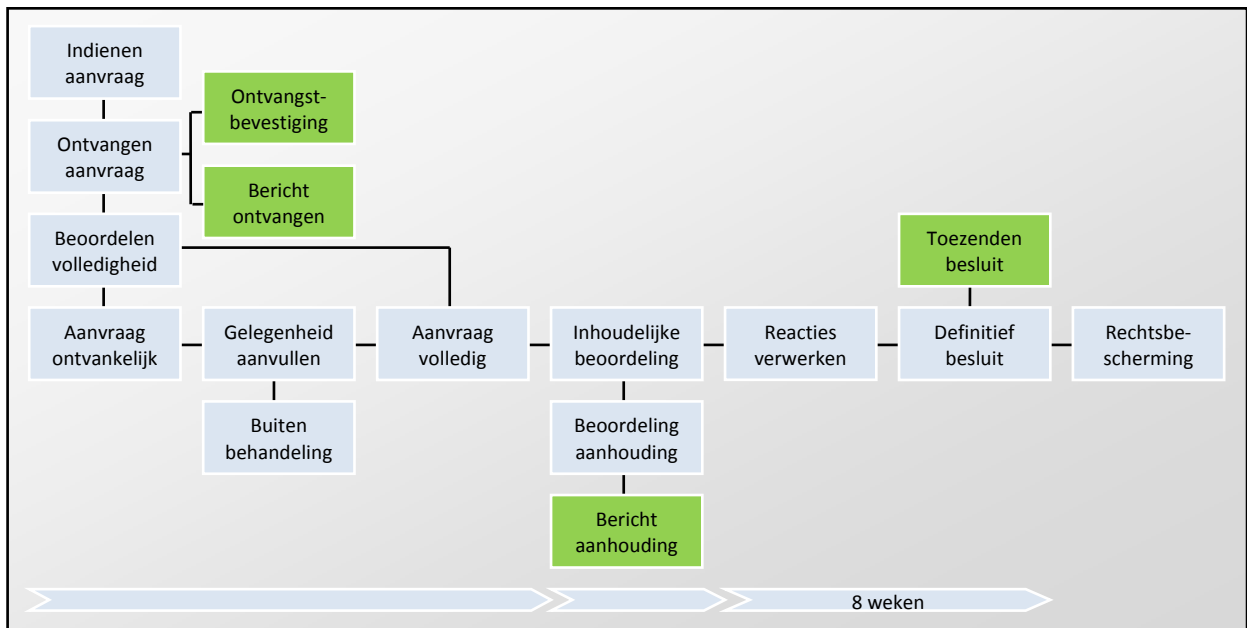
Bij het herbestemmingsproces proberen verschillende actoren op verschillende momenten invloed uit te oefenen op een concreet plan van de initiatiefnemer. In dit onderzoek ligt de nadruk op de invloed van overheidsinstellingen en haar adviseurs op het concrete plan van de initiatiefnemer. Daarnaast zijn er uiteraard andere actoren die invloed uitoefenen op het herbestemmingsproces, bijvoorbeeld financiers, een vorige eigenaar (bijvoorbeeld via een koopcontract) of belangengroeperingen (bijvoorbeeld verenigingen en omwonenden). Het herbestemmingsproces krijgt doorgang wanneer op het juiste moment besluiten genomen worden (paragraaf 3.2). Om doorgang van het project te houden zullen verschillende barrières verlaagd of weggenomen moeten worden. Het is van belang dat er daarom in het herbestemmingsproces aandacht is voor een haalbaar plan onderbouwd met een sterk verhaal waarbij de uitvoering steunt op efficiënt en effectief projectmanagement. Door het herbestemmingsproces in te delen in fases en hierin inzetbare beleidsinstrumenten van overheidsinstellingen te plaatsen ontstaat een beeld van de momenten dat overheidsinstellingen invloed kunnen uitoefenen op herbestemming.

Overheidsinvloed op het fasemodel voor herbestemmen

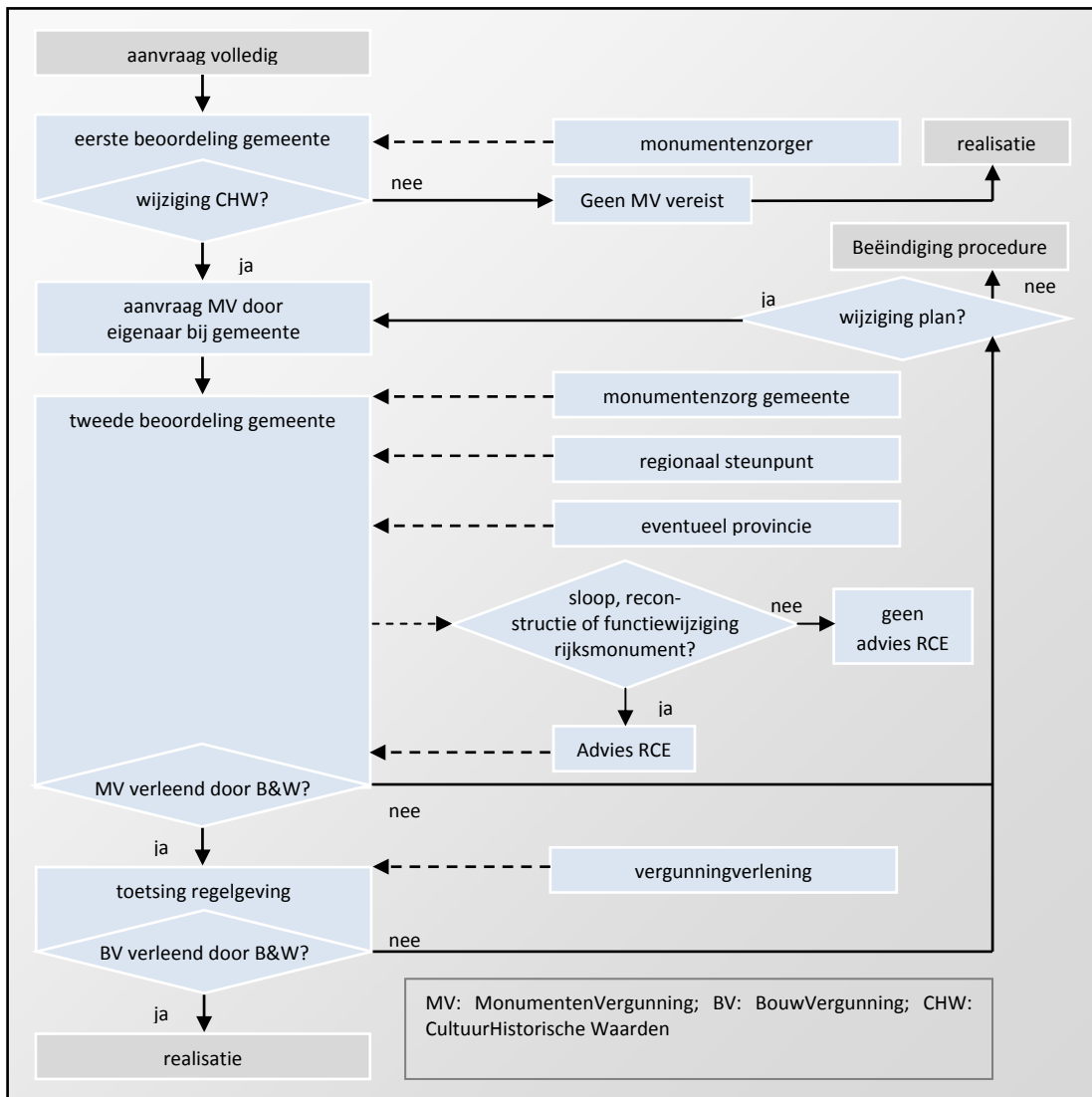
In de paragrafen 3.4 en 3.5 is een inventarisatie van inzetbare beleidsinstrumenten gemaakt en gecombineerd tot een fasemodel (met een oriëntatie-, planontwikkelings- en realisatiefase) met daarin de inzetbare beleidsinstrumenten van overheidsinstellingen om invloed uit te oefenen op herbestemmen (zie figuur 5.1). De beleidsinstrumenten kunnen worden ingedeeld in een viertal instrumentenfamilies: juridische instrumenten met voorschriften en sancties; financiële instrumenten waarbij financiële middelen beschikbaar worden gesteld onder voorwaarden; communicatieve instrumenten voor het uitwisselen van informatie, en; organisatorische instrumenten met het wettelijk kader. De inhoud die aan beleidsinstrumenten gegeven kan worden kan per gemeente en per beleidsstuk verschillen door een duidelijke, globale of geen omschrijving van gewenste ontwikkelingen.

Flexibiliteit in overheidsbeleid kan belangrijk zijn voor het realiseren van een concreet plan voor het herbestemmen van een monumentaal gebouw, maar ruim omschreven beleid kan voor spanningen zorgen tussen actoren in het herbestemmingsproces doordat actoren verschillende verwachtingen van elkaar hebben. Afstemming van belangen in een vroeg stadium van de planontwikkeling is daarom van belang voor op de eerste plaats een sterk verhaal waarbij de belangen van actoren tot elkaar komen en op de tweede plaats voor het soepel doorlopen van het herbestemmingsproces.

De meeste inzetbare juridische, financiële en communicatieve beleidsinstrumenten kunnen worden geplaatst in de realisatiefase van het herbestemmingsproces. Dit wordt verklaard doordat de procedure voor de omgevingsvergunning (in de realisatiefase) een concreet plan getoetst wordt aan de vigerende beleidsdocumenten en (intern en extern) advies wordt ingewonnen. Daarmee vormt de procedure voor de



Figuur 5.2: Stroomschema reguliere procedure omgevingsvergunning
Bron: naar Senze 2010



Figuur 5.3: Uitsnede stroomschema formele kwaliteitsborging bij rijksmonumenten
Bron: naar RCE (2009, 207)

omgevingsvergunning een sterk instrument om ruimtelijke ontwikkelingen te beïnvloeden en hebben overheidsinstellingen een prominente positie in het herbestemmingsproces. Door het accent op de vergunningprocedure is een reactieve houding van overheidsinstellingen een logisch gevolg. Echter om structurele leegstand en verval te voorkomen mag van overheidsinstellingen een proactieve houding worden verwacht om het herbestemmen van monumentale gebouwen te stimuleren

De vergunningprocedure

In paragraaf 3.5 worden de reguliere (8 weken, zie figuur 5.2) en uitgebreide (24 weken) procedure voor de omgevingsvergunning en het verzoek om een principe uitspraak besproken. Binnen deze wettelijke procedure kunnen gemeenten de inhoudelijke toetsing zelf vormgeven (de ambtelijke procedure, zie figuur 5.3).

5.3 Beantwoording onderzoeksvraag 2

Welke invloed heeft overheidsbeleid op het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied van de provincies Drenthe en Groningen?

Ingezette juridische en financiële beleidsinstrumenten

Zowel de provincie Drenthe als de provincie Groningen hechten veel waarde aan de kwaliteit van het landschap, hiervoor hebben beide provincies een inventarisatie gemaakt van cultuurhistorische waardevolle elementen. Een specifieke uitwerking van dit beleid door de provincie Drenthe is de koppeling van sturingsvormen aan de mate waarin een gebied beschermd wordt. Daarnaast heeft de provincie Drenthe een lijst met beschermde provinciale monumenten opgesteld en biedt de provincie diverse mogelijkheden voor financiële ondersteuning. De provincie Groningen heeft geen specifieke uitwerking gemaakt met betrekking tot sturingsvormen, wel biedt de provincie diverse mogelijkheden voor financiële ondersteuning.

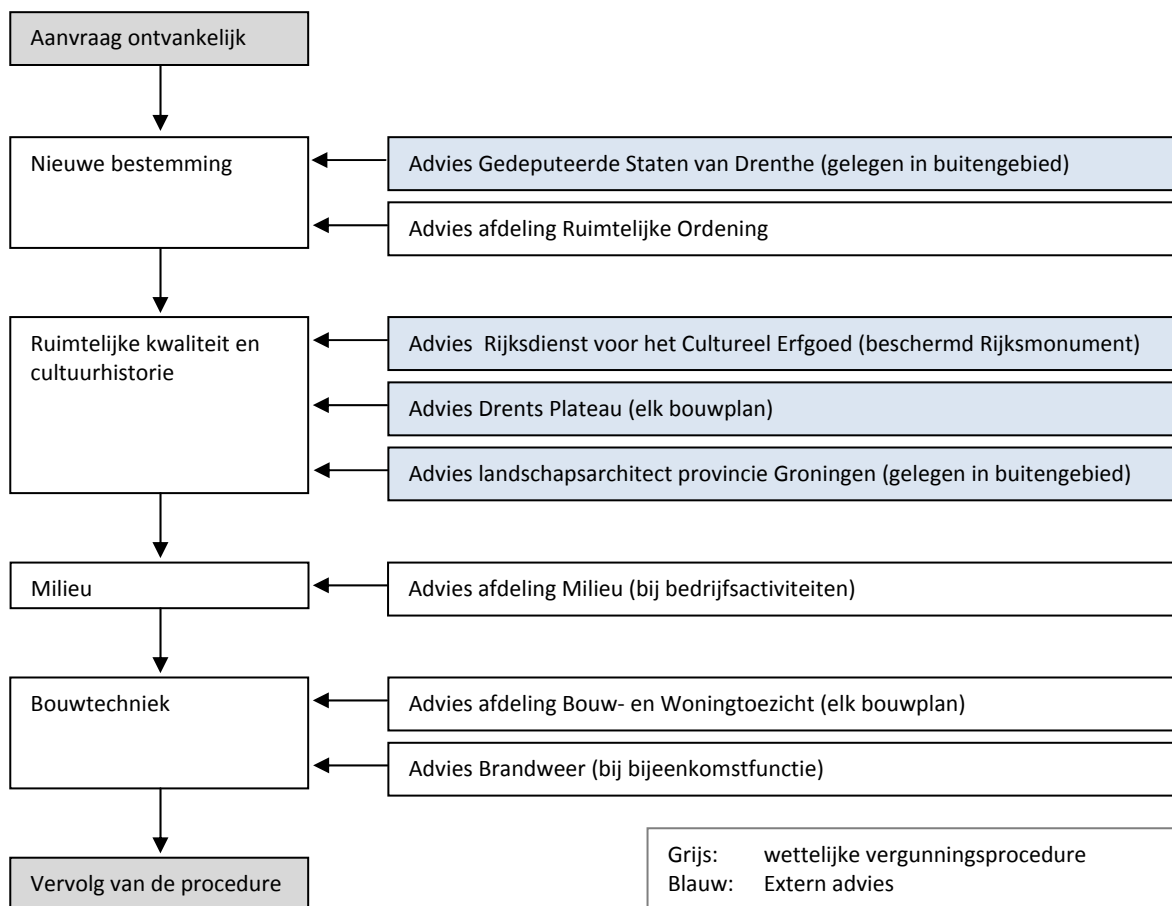
Beide provincies geven veel aandacht aan het herbestemmen van VAB. De provincie Groningen geeft daarvoor concrete voorschriften die gemeenten in bestemmingsplannen op moeten nemen, gemeenten vullen dit VAB-beleid verder in. De provincie Drenthe geeft minder expliciet aan welke regels gemeenten moeten toepassen en tracht via bestuurlijk overleg dit beleid een goede (lokale) inbedding te geven.

In de Drentse situatie wordt duidelijker dan in de Groninger situatie aangegeven dat Gedeputeerde Staten advies aan het college van B&W geeft over herbestemming en dat door het maken van een inrichtingsplan bindend advies gegeven zal worden door een landschapsarchitect van de provincie.

Zowel de gemeente Borger-Odoorn als de gemeente Oldambt leggen wat betreft herbestemmen nadruk op VAB. Wat betreft de mogelijke functionele invulling zijn er niet veel verschillen, beide gemeenten hebben flexibel beleid opgesteld, hebben verschillende gebieden voor landbouwontwikkeling omschreven en staan open voor uiteenlopende bestemmingen (wonen, toerisme, dienstverlenende bedrijvigheid) op basis van bedrijfscategorieën uit de VNG-methodiek. Ook hebben beide gemeenten aanduidingen in het bestemmingsplan opgenomen voor karakteristieke gebouwen waarbij de welstandsnota een nadere globale invulling geeft voor toetsingscriteria. Voor de (aanwijzing van) karakteristieke gebouwen is niet concreet omschreven wat karakteristiek is of behouden moet worden, ook worden geen compenserende financiële beleidsinstrumenten ingezet (ten behoeve van mogelijk verhoogde onderhoudskosten of een erfinrichtingsplan of saneringsregeling). Beide gemeenten ontwikkelen beleid om het herbestemmen nader uit te werken. De gemeente Borger-Odoorn ontwikkelt VAB-beleid om de mogelijkheden voor VAB en de gemeente Oldambt ontwikkelt een onderlegger voor ruimtelijk beleid ten behoeve van de bescherming van cultuurhistorisch waardevolle elementen (waaronder monumentale gebouwen).

Ingezette communicatieve beleidsinstrumenten

In de Drentse en Groninger situatie is het voor initiatiefnemers op dit moment niet inzichtelijk *welk* beleid *wanneer* van toepassing is en op welk moment de provincie en gemeenten willen meedenken en/of meebeslissen in het herbestemmingsproces. Inzicht ontbreekt ook in de wijze waarop de ambtelijke vergunningprocedure is ingericht. Wel hebben de gemeenten een KCC waar informatie over de vergunningprocedure ingewonnen kan worden. Op basis van de inventarisatie van ingezette beleidsinstrumenten (paragraaf 4.2) en de interviews met stakeholders uit de herbestemmingspraktijk (paragraaf 4.3) is getracht de ambtelijke vergunningprocedure in kaart te brengen, zie figuur 5.4 (de ambtelijke vergunningprocedure bij de gemeente Borger-Odoorn).



Figuur 5.4: Ambtelijke procedure omgevingsvergunning, gemeente Borger-Odoorn

Er bestaan verschillen in advisering door de regionaal steunpunten. Bij Libau worden twee adviezen gegeven: door de monumentencommissie en de welstandscommissie. Wanneer het concrete plan niet betrekking heeft op een gebouw zonder status als beschermd monument beoordeelt enkel de welstandscommissie. Bij het Drents Plateau beoordeelt één commissie voor ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorie over een concreet plan. Ook worden plannen zonder status als beschermd monument beoordeeld op de relatie van het gebouw met cultuurhistorische waarden in de omgeving.

Ervaringen van stakeholders uit de herbestemmingspraktijk

Met betrekking tot de ervaren spanningen wordt de indeling naar de aspecten die Nelissen e.a. (1999, 72-82) omschrijven aangehouden (zie paragraaf 4.3). Deze aspecten moeten niet worden verward met de instrumentenfamilies. Om verwarring te voorkomen tussen de invloedrijke aspecten en beleidsinstrumenten worden de ervaringen van stakeholders (in het algemeen en voor de casestudies) besproken aan de hand van de categorieën: aspecten met betrekking tot de *exploitatie van het gebouw*, *organisatorische* aspecten en *inhoudelijke* aspecten.

Stakeholders uit de herbestemmingspraktijk geven aan dat met betrekking tot de ***exploitatie van het gebouw*** (financiering en onderhoud) de provinciale en gemeentelijke overheidsinstellingen niet of beperkte invloed uitoefenen. Als invloedrijke aspecten worden onder andere inkomstendaling (uit consumentenbestedingen), de stijging van energieprijzen of banken die minder risico nemen bij het verstrekken van geld, genoemd. Een aantal respondenten geeft aan dat het geven van institutionele erkenning van een monumentaal gebouw of advisering over een concreet plan indirecte gevolgen heeft voor de exploitatie (zoals kosten aan verzekeringen, onderhoud en voldoen aan voorwaarden van een erfinrichtingsplan en/of saneringsregeling). Spanningen met betrekking tot ***organisatorische aspecten*** richten zich met name op de onervarenheid van de initiatiefnemer (en soms zijn adviseurs) met vergunningprocedures en de aanraakbaarheid van monumentale gebouwen. In de planontwikkelings- en realisatiefase kan proceduretijd beperkt worden door in het begin van de planontwikkelingsfase een aanvraag voor een principe uitspraak in te dienen bij het college van burgemeester en wethouders (B&W). Met deze uitspraak kan duidelijkheid geboden worden over de aanraakbaarheid van het monumentale gebouw. Wanneer de initiatiefnemer dit meeneemt in de aanvraag voor een omgevingsvergunning kan vertraging in deze procedure (bijkomende extra ontwikkelingskosten) in de planontwikkelingsfase worden bespaard. Inzicht in de vergunningprocedure en in inzetbare beleidsinstrumenten kan bijdragen aan het voorkomen van spanningen tussen initiatiefnemer en overheidsinstellingen. Verschillende respondenten geven aan dat er onduidelijkheid bestaat over de rol en positie van overheidsinstellingen bij herbestemmen (wie wanneer advies geeft gedurende de vergunningprocedure en wat toetsingscriteria zijn). Overheidsinstellingen kunnen op deze spanningen invloed uitoefenen door communicatieve beleidsinstrumenten in te zetten. Spanningen met betrekking tot de ***inhoudelijke uitwerking*** hebben met name betrekking op de verschillende belangen van actoren, onduidelijkheid over de aanraakbaarheid van een gebouw, de betekenis van dit gebouw voor de omgeving en gebreken die gedurende de uitvoering aan het licht kunnen komen.

Ervaringen van stakeholders betrokken bij de casussen

Met betrekking tot de beoordeling van de ***inhoudelijke uitwerking*** via ***juridische beleidsinstrumenten*** van het concrete plan kan bij de casestudies worden geconcludeerd dat overheidsinstellingen over het algemeen bereid zijn planologische medewerking te verlenen aan nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied. Daarbij is een uitgangspunt rechtsbescherming van de huidige inwoners en ondernemers in het betreffende gebied. Het kennen van lokale belangen vormt daarmee een belangrijk onderdeel voor het voorkomen van een lange vergunningprocedure, bijvoorbeeld door het betrekken van lokale ondernemers in de planontwikkelingsfase (steenfabriekterrein te Wirdum) en (kritische) reacties op het concrete plan tijdens een bewonersbijeenkomst (boerderij te Westerlee). Het behoud van cultuurhistorische waarden is een inhoudelijk aspect waarop overheidsinstellingen veel invloed kunnen uitoefenen, zoals de invloed van de monumentenzorgers (boerderij te Westerlee) op de indeling van het gebouw en het gevelbeeld. Financiële aspecten lijken in minder sterke mate te worden beïnvloed door overheidsinstellingen via ***financiële beleidsinstrumenten***. Deze financiële beleidsinstrumenten vormen wel een belangrijk aandeel voor de ***exploitatie van het gebouw*** bij het herbestemmen van monumentale gebouwen, bijvoorbeeld de relatie tussen de laagrentende lening, het eigendom en de omgevingsvergunning (kerk te Tweede Exloërmond). ***Organisatorische aspecten*** geven een extra complexiteit aan herbestemmingopgaven. Geen goede organisatie van het herbestemmingsproces (het inschakelen van goede adviseurs en een goede oriëntatie op de vergunningprocedures en randvoorwaarden vanuit beleidsdocumenten) kan leiden tot het ineffectief



doorlopen van de vergunningprocedure. Voorbeelden hiervan zijn verschillende organisatievormen van het opdrachtgeverschap (steenfabriekterrein te Wirdum); onduidelijkheid over de te doorlopen stappen in de vergunningprocedure met bijbehorende termijnen (kerk te Tweede Exloërmond); de ingetrokken vergunningaanvragen waarschijnlijk door miscommunicatie (boerderij te Valthermond). Via **communicatieve beleidsinstrumenten** oefenen overheidsinstellingen een sterke invloed uit op de aanraakbaarheid van monumentale gebouwen en daarmee het concrete plan.

Ingezette beleidsinstrumenten bij herbestemmen in het buitengebied in Drenthe en Groningen

Uit de gesprekken met stakeholders uit de herbestemmingspraktijk en de stakeholders betrokken bij de casussen komt naar voren dat overheidsinstellingen met name op de **inhoudelijke uitwerking** grote invloed kan uitoefenen op het herbestemmen van monumentale gebouwen, maar dat dit niet per definitie zo hoeft te zijn. Wat betreft bouw- en installatietechnische aspecten oefenen overheidsinstellingen geen bijzondere invloed uit op het herbestemmen van monumentale gebouwen omdat deze voor alle gebouwen gelden (generiek beleid van de rijksoverheid). In het geval van een beschermd status als monument kan hier van afgeweken worden. Wat betreft het behouden van cultuurhistorische waarden kunnen overheidsinstellingen sterke invloed uitoefenen op het herbestemmingproces, deze invloed heeft ook een relatie met de organisatie van het proces. Het in stand houden van het gevelbeeld of een interieur kan vergaande gevolgen hebben voor de **exploitatie van het gebouw** (bijvoorbeeld de bedrijfsvoering). Ook via het planologisch aspect kunnen overheidsinstellingen veel invloed uitoefenen op het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied. Indien overheidsinstellingen positief staan ten opzichte van de voorgestelde plannen zijn planologische aspecten minder relevant en zal weinig invloed ervaren worden. Deze spanningen werd wel ervaren bij het voorstel voor horecafuncties en Bed-and-breakfastaccommodaties in de kerk in Tweede Exloërmond).

Wanneer gekeken wordt naar **organisatorische** aspecten dan kan in de planontwikkelings- en realisatiefase tijd bespaard worden door in de planontwikkelingsfase een aanvraag voor een principe uitspraak in te dienen. Met een principe uitspraak kan duidelijkheid geboden worden over de aanraakbaarheid van cultuurhistorische waardevolle elementen. Hiermee kan op gestelde randvoorwaarden ingespeeld worden waardoor vertraging van de vergunningprocedure en eventueel extra daaraan gerelateerde kosten in de planontwikkeling (door het aanpassen van het ruimtelijk ontwerp en het businessplan) worden bespaard. Een aantal respondenten gaf aan het vervelend, frustrerend en soms onaanvaardbaar te vinden dat voor de erkenning van monumentale gebouwen, geen beschermd monument zijnde, geen financiële compensatie wordt gegeven. Echter in de praktijk blijkt soms geen regeling te bestaan of blijkt maar een deel van de subsidie uitgekeerd te kunnen worden. Inzicht in inzetbare beleidsinstrumenten en inzicht in de vergunningprocedure kunnen bijdragen aan het voorkomen van spanningen in het herbestemmingsproces.

Op basis van de verkregen informatie is het beeld ontstaan dat met de financiële consequenties voor de **exploitatie van het gebouw** meer rekening gehouden kan worden (hierbij kan gedacht worden aan verplichte sloop van 'verstorende bebouwing', de uitvoering van een inrichtingsplan voor het erf, beperkingen vanuit de 'onaanraakbaarheid' of extra kosten voor de verzekering). Bij het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied zou extra gekeken moeten worden naar deze belangenafweging (en eventueel uitzonderingen gemaakt moeten worden) wanneer het verval en daarmee verlies van cultuurhistorische waarden op het spel staat. Een reactieve houding van overheidsinstellingen past hier niet bij, wanneer sprake is van reeds ingezet verval zouden overheidsinstellingen proactief beleid moeten voeren.

Overheidsinstrumenten binnen een context van ontwikkelingen

Verwacht wordt dat de komende jaren, met name voor agrarisch erfgoed, in de provincies Drenthe en Groningen herbestemmingsopgaven zullen ontstaan. Hierbij zal de verlaagde demografische druk in Noord-Nederland extra urgentie geven aan herbestemmen om eventueel verval en verlies van cultuurhistorische waarden te voorkomen. Zowel de provincies als de gemeenten hebben flexibel beleid opgesteld voor de ontwikkelingsmogelijkheden van monumentale gebouwen in het buitengebied. **Door een combinatie van een** flexibele benadering (globale richtlijnen) en een reactieve houding van overheidsinstellingen kunnen spanningen ontstaan tussen initiatiefnemer en gemeenten en uiteindelijk mogelijk verlies van cultuurhistorische waarden. Een initiatiefnemer verwacht van een gemeente dat deze concreet aangeeft wat wel en niet mogelijk is op een locatie: "een bestemmingsplan moet geen omschrijving zijn de bestaande



situatie, maar moet ook mogelijkheden voor de toekomst schetsen,” echter gemeenten willen veelal werken op basis van een concreet plan: “er kan geen uitputtende lijst gegeven worden per locatie van wat wel en niet mag.” (interview mevr. Schutte en dhr. Langeland). Dit geeft misschien aan dat gemeenten nog geen balans hebben gevonden voor het bieden van een beleidsvorm tussen reactief en proactief beleid. De Oude Kaart van Drenthe concludeert hetzelfde: provincies en gemeenten hebben ruimtelijke kwaliteit en de zorg ervoor hoog op de publieke agenda staan, maar een trend wijst op het “niet anticiperen op leegstand” (Drents Plateau 2008, 33). Duidelijkheid over mogelijke bestemmingen zou voor een versnelling van herbestemming kunnen zorgen (Drents Plateau, 2008b, 33 en interview mevr. Schutte en dhr. Langeland). Alhoewel met de *herbestemmingsverkenning* van de provincie Drenthe en het Drents Plateau wordt getracht te anticiperen op herbestemming (proactief beleid), lijkt de gemeente Borger-Odoorn hierbij een reactieve houding aan te nemen. Bij de provincie Groningen en gemeente Oldambt lijkt ook reactief beleid gevoerd te worden. Opgemerkt moet worden dat het in ontwikkeling zijnde VAB-beleid van de gemeente Borger-Odoorn en de in ontwikkeling zijnde erfgoednota van de gemeente Oldambt niet zijn meegenomen in dit onderzoek.

De flexibiliteit in advisering op het gebied van monumentenzorg kan worden omschreven als een vorm van *planning per saldo*. Door de onderhandelingsruimte kan afhankelijk van het voorgestelde plan worden beoordeeld of deze voorgestelde ingrepen aanvaardbaar zijn of dat concessies gedaan moeten worden. Een duidelijke omschrijving van monumentale waarden kan ervoor zorgen dat initiatiefnemers in het begin van het herbestemmingsproces weten waar aan toe zijn; overheidsinstellingen hebben met een duidelijke omschrijving betere handvatten om een concreet plan te toetsen. Opgemerkt moet worden dat het scherp inkaderen van cultuurhistorische waarden moeilijk is omdat deze subjectief van aard zijn en door de tijd anders geïnterpreteerd kunnen worden. Het beschermen van monumentale waarden beweegt zich daarmee altijd tussen conserveren (van waardevolle elementen) en ontwikkelen (ten behoeve van behoud).

5.4 Beantwoording hoofdvraag

Op welke wijze kan overheidsbeleid met betrekking tot het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied in de provincies Drenthe en Groningen effectiever ingezet worden?

Op basis van de antwoorden op de onderzoeksvragen kan kort geformuleerd worden dat de effectiviteit van overheidsbeleid vergroot kan worden. Ineffectief beleid kan leiden tot spanning bijvoorbeeld verlies van cultuur-historische waarden, miscommunicatie, vertraging in het herbestemmingsproces en verhoogde kosten voor de planontwikkeling. De wijze waarop overheidsinstellingen de effectiviteit van overheidsbeleid kunnen vergroten wordt in de aanbevelingen behandeld. Hieronder wordt de basis voor deze aanbevelingen omschreven aan de hand van een aantal conclusies. De hiervoor omschreven conclusies die raakvlakken met elkaar hebben zijn ingedeeld naar de categorie van instrumentenfamilies.

Communicatieve beleidsinstrumenten

1. De vergunningprocedure is *het* beleidsinstrument van overheidsinstellingen om directe invloed uit te oefenen op herbestemming. Echter heeft dit beleidsinstrument een plaats achterin het herbestemmingsproces (de realisatiefase) waardoor tijdens het uitoefenen van invloed (het behartigen van het overheidsbelang) spanningen kunnen ontstaan over wijzigingen van de inhoud en financiering van het plan voor de initiatiefnemer. Een initiatiefnemer heeft in de oriëntatiefase belang bij duidelijkheid over de mate waarin (rol van de overheid), op welke wijze (via welke beleidsinstrumenten) en wanneer overheidsinstellingen invloed wil en kan uitoefenen op het herbestemmingsproces;
2. Er bestaat onduidelijkheid over welke (externe) afdeling, wanneer, waarover advies geeft aan het college van B&W in de (ambtelijke) vergunningprocedure bij het herbestemmen van monumentale gebouwen;



Juridische beleidsinstrumenten, planologische aspecten

3. Door de reactieve houding van gemeenten met betrekking tot het omschrijven van gewenste ontwikkelingen voor herbestemmen kan bij initiatiefnemers (en zijn adviseurs) het gevoel ontstaan dat structurele leegstand en het herbestemmen van monumentale gebouwen geen prioriteit hebben;
4. Alhoewel bijvoorbeeld structuurvisies, verordeningen en bestemmingsplannen flexibele richtlijnen voor herbestemmen kunnen omschrijven, bestaat in de herbestemingspraktijk meer een gevoel van onduidelijkheid in beleid (er zijn geen duidelijke randvoorwaarden omschreven);

Juridische beleidsinstrumenten, cultuurhistorische aspecten

5. De beoordelingscriteria die de monumentenzorg hanteert kunnen onduidelijk zijn over wat 'onaanraakbare' elementen zijn. Indien sprake is van een redengevende omschrijving (bij gebouwen met een status als beschermd monument) kan onduidelijkheid bestaan over wat beschermd dient te worden;
6. De provincie Groningen heeft niet duidelijk aangegeven wat de betekenis is van de waardenkaart. De provincies Drenthe en Groningen hebben niet expliciet aangegeven welke invloed ze wil hebben bij in het herbestemmingsproces van monumentale gebouwen in het buitengebied;
7. Overheidsinstellingen lijken onvoldoende rekening te houden met de financiële consequenties van beschermende maatregelen voor de instandhouding van monumentale gebouwen (bijvoorbeeld verplichte sloop van 'verstorende bebouwing', de uitvoering van een inrichtingsplan voor het erf, beperkingen vanuit de 'onaanraakbaarheid' of extra kosten voor de verzekering).

5.5 Aanbevelingen

Hieronder worden aanbevelingen gedaan aan de overheidsinstellingen in het algemeen, en specifiek voor de provincies Drenthe en Groningen en de gemeenten Borger-Odoorn en Oldambt. Achter de aanbeveling staat het nummer dat correspondeert met de bovenstaande conclusies.

Overheden: bied service aan initiatiefnemers door samenwerking met andere Klant ContactCentra! (1)

Initiatiefnemers van herbestemming zijn niet altijd op de hoogte van ingezette beleidsinstrumenten van overheidsinstellingen. Wanneer een initiatiefnemer informatie zoekt op een overheidswebsite, vindt deze vaak tientallen beleidsbrieven, beleidsnota's, verordeningen en dergelijke. Het KCC met één contactpersoon voor een initiatiefnemer geeft de mogelijkheid informatie in te winnen bij een overheidsinstelling, echter elke overheidsinstelling heeft een eigen KCC.

Voorgesteld kan worden beleidsinstrumenten in een structuur met korte omschrijving inzichtelijk te maken, maar dit is qua belasting op het ambtelijk apparaat een omvangrijke taak. Daarom wordt aanbevolen dat de contactpersoon op verzoek van de initiatiefnemer informatie te laten verzamelen bij KCC's van andere overheidsinstellingen.

Gemeenten: maak uw vergunningprocedure inzichtelijk! (1 en 2)

Het is voor initiatiefnemers op dit moment niet altijd duidelijk welke stappen worden doorlopen bij een procedure voor een omgevingsvergunning. De initiatiefnemer wil uiteraard snel een vergunning, maar zal meer begrip hebben voor de duur van de procedure wanneer het inzichtelijk is *wie, waarover, op welk moment* het plan beoordeelt. De eerste stap die een medewerker van vergunningverlening maakt bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning is het uitvoeren van een ontvankelijkheidstoets. Hierbij wordt gekeken of de aanvraag compleet is, zodat deze in behandeling genomen kan worden. Wanneer deze ontvankelijkheidstoets wordt gedaan heeft de gemeente een beeld van welke afdelingen over het plan advies zullen uitbrengen en binnen welke termijn

Aanbevolen wordt om aan de ontvangstbevestiging van een aanvraag om omgevingsvergunning een stroomschema toe te voegen waarbij de wettelijke en ambtelijke procedure worden toegelicht (inclusief de bijbehorende termijnen). Dit zou ook via het internet raadpleegbaar moeten zijn zodat een initiatiefnemer kan zien waar de aanvraag ligt en waarop deze wordt getoetst. Denkbaar is een koppeling aan het digitaal loket voor de omgevingsvergunning.



Gemeenten: geef vooraf duidelijk aan wat u wilt in uw buitengebied! (3 en 4)

Op dit moment omschrijven bestemmingsplannen duidelijke voorschriften voor bestaande situaties en flexibele richtlijnen voor nieuwe ontwikkelingen (evenals structuurvisies en verordeningen). Voor het tegengaan van verval van monumentale gebouwen is het van belang duidelijk aan te geven hoe gemeenten willen anticiperen op leegstand en welke ontwikkelingen als gewenst worden gezien. Daarmee ontstaat duidelijkheid voor de functionele mogelijkheden voor potentiële kopers en is het voor bestaande bewoners en ondernemers duidelijker welke ruimtelijke ontwikkelingen vanuit de gemeente als gewenst worden gezien.

Aanbevolen wordt om een toekomstbeeld te schetsen waarin op basis van de verwachte ontwikkelingen wordt laten zien hoe monumentale gebouwen zich (met behoud van cultuurhistorische waarden) zou kunnen ontwikkelen in de ogen van de gemeente. In dit toekomstbeeld kan de gemeente gebruik maken van voorbeelden uit vergelijkbare situaties. Gedacht kan worden aan *Best Practices* van binnen en buiten de gemeente, het kan gaan om fictieve voorbeelden, maar ook om bestaande voorbeelden. Het beeldkwaliteitplan zou ingezet kunnen worden als ruimtelijke vertaling van een structuurvisie, erfgoednota of bestemmingsplan. Ook kan gedacht worden aan aanvaardbare aanpassingen aan monumentale gebouwen zonder status als beschermd monument. Met een dergelijk toekomstbeeld kan een ‘tastbaar’ idee worden weergegeven over hoe de gemeente haar beleid invulling zou willen geven en kunnen tegelijkertijd inspirerende voorbeelden worden gegeven aan initiatiefnemers en bijvoorbeeld aan potentiële kopers van leegstaande monumentale gebouwen.

Overheden: geef aan wat bijzonder is aan uw monumentale gebouwen in het buitengebied! (5)

De meest voelbare invloed van overheidsbeleid krijgt een vorm in het beleid rondom de ‘aanraakbaarheid’ van het monumentale gebouw. Alhoewel voor gebouwen met een beschermde status als monument, of gebouwen met een aanduiding ‘karakteristiek’, veelal is aangegeven dat deze behouden moeten worden, is het niet altijd duidelijk welke ingrepen niet toegestaan zijn. Voor gebouwen met een beschermde status als monument is dit beter in kaart gebracht dan bijvoorbeeld voor gebouwen met een karakteristieke aanduiding in een bestemmingsplan of een aanduiding als karakteristiek element in het landschap.

Aanbevolen wordt dat bij een principe uitspraak (op verzoek van een initiatiefnemer) een *aanraakbaarheidsverkenning* wordt verstrekt. In deze aanraakbaarheidsverkenning wordt op tekeningen aangegeven wat de intrinsieke waarden van een monumentaal gebouw zijn in de classificatie: 1. hoge waarde (onaanraakbaar); 2. positieve waarde en 3. indifferente waarde (aanraakbaar). Deze methodiek wordt onder andere toegelicht in het Handboek Duurzame Monumentenzorg (Nusselder, 2008). Deze verkenning kan gemaakt worden door een medewerker van het regionaal steunpunt of een medewerker van de RCE en zal een indicatief karakter moeten hebben en geen juridisch bindende status (uitspraken over intrinsieke waarden worden normaliter na een (bouw)historisch onderzoek omschreven). Met de *aanraakbaarheidsverkenning* kan een initiatiefnemer in grote lijnen bekijken op welke wijze het gewenste programma in het monumentale gebouw ondergebracht kan worden.

Provincies: omschrijf wat de betekenis is van de waardenkaart voor het sturen op ontwikkelingen! (6)

De provincie Groningen verwijst diverse keren haar structuurvisie naar de waardenkaart wanneer het gaat over kernkwaliteiten van het landschap. Echter de mate waarin overheidsinstellingen invloed willen uitoefenen op ruimtelijke ontwikkelingen voor het behouden en versterken van deze kernkwaliteiten is onduidelijk. De ambitie met betrekking tot de kernkwaliteiten is concreter omschreven in de erfgoednota van de provincie Drenthe en daarbij gekoppeld aan verschillende sturingsvormen (van eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer tot de provincie die meebeslist). Echter wat de concrete betekenis is van deze rol (en de daarmee uit te oefenen invloed) wordt niet expliciet omschreven.

De provincie Groningen wordt aanbevolen om expliciter betekenis te geven aan de kernkwaliteiten door te koppelen aan sturingsvormen. Hiermee kan aangegeven worden waar de provincie haar prioriteiten legt op het gebied van het behoud en versterken van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Meer duidelijkheid zouden de provincies Drenthe en Groningen kunnen geven door expliciet aan te geven *wanneer welke* specifieke rol ze willen hebben of moeten krijgen in de planontwikkelingsfase: bijvoorbeeld bindend advies



door een landschapsarchitect bij de inrichting van het erf of door aan te geven in de structuurvisie dat de welstandscommissie het plan op een aantal onderdelen zal toetsen met betrekking tot de inpassing van het concrete plan in het landschap. Op dit moment wordt over de mogelijke rol van de provincie in de erfgoednota verzocht met de gemeente of provincie contact op te nemen voor nadere informatie.

Overheden: denk na over de betekenis van 'karakteristiek' of 'rijksmonument' voor herbestemmen! (7)

Verschillende respondenten hebben aangegeven dat overheidsinstellingen hoge ambities hebben met de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waarbij het behoud van cultureel erfgoed in meerdere mate een belangrijke positie krijgt. Gemeenten zien de aanduiding van een gebouw als cultuurhistorisch waardevol of karakteristiek als alternatief middel voor het gemeentelijk monument (waarvoor een financiële ondersteuning bij onderhoud gegeven moet worden). De respondenten (niet overheden) geven aan dat bij de aanwijzing van gebouwen tot monument of karakteristiek (een gebied of individuele gebouwen) onvoldoende rekening gehouden lijkt te worden met de financiële consequenties van deze beschermende maatregel voor de eigenaar (bijvoorbeeld verzekering, extra onderhoudslasten en een erfinrichtingsplan en/of saneringsregeling) en daarmee het herbestemmen van monumentale gebouwen juist verhinderen in plaats van stimuleren.

Aanbevolen wordt om bij het aanwijzen van gebouwen als beschermd monument of karakteristiek gebouw ook met de mogelijke financiële gevolgen van beschermende maatregelen rekening te houden. Naast randvoorwaarden aan cultuurhistorisch waardevolle elementen en een geschikte bestemming speelt de exploitatie van het gebouw een grote rol bij de instandhouding van monumentale gebouwen. Wanneer het aantal randvoorwaarden vanuit verschillende overheidsinstellingen omvangrijk wordt en hoge kosten met zich meebrengt kan een situatie ontstaan waarin het herbestemmen van monumentale gebouwen uit blijft en zelfs verlies van deze cultuurhistorisch waardevolle gebouwen kan ontstaan.



HOOFDSTUK 6 REFLECTIE UITGEVOERD ONDERZOEK

6.1 Inleiding

Onderzoek doen kan worden omschreven als een poging ondernemen om tot inzichtvermeerdering te komen. Met name in de eerste helft van dit onderzoek hebben de probleemdefinitie en de onderzoeksvraag regelmatig ter discussie gestaan waardoor de 'oude' onderzoeksvraag is bijgesteld. In het voorwoord en Bijlage 3 wordt hierop gewezen.

Leeswijzer

Alhoewel dit hoofdstuk met name bedoeld is om een reflectie te geven op de onderzoeksresultaten (6.3) wordt in de volgende paragraaf (6.2) zeer bondig ingegaan op de wijzigingen die hebben plaatsgevonden. Dit wordt mede gedaan omdat een aantal gegevens zijn verzameld binnen de context van de 'oude' hoofdvraag en voor de behandelde onderzoeksvraag zijn gebruikt.

6.2 Oorspronkelijke onderzoeksvraag en wijzigingen

Oorspronkelijk was het onderzoek gericht op het vitaal houden van het platteland door het herbestemmen van Oldambtster boerderijen in de provincies Drenthe en Groningen. Er werd onder andere verondersteld dat spanningen gevonden kon worden tussen economische belangen (ontwikkelen) en cultuurhistorische belangen (behouden) en dat randvoorwaarden uit beleidsinstrumenten van overheidsinstellingen hierin een grote rol zouden spelen. Het doel van het onderzoek was oorspronkelijk om negatief ervaren spanningen bij herbestemming van monumentale boerderijen. Veroorzaakt door overheidsbeleid, te identificeren en te onderzoeken op welke wijze en in welke mate deze spanningen eventueel weggenomen konden worden. Het zoeken naar antwoorden vond plaats door het gebruiken van de volgende onderzoeksmethoden:

- een literatuurstudie naar ontwikkelingen in de landbouw, het herbestemmen van boerderijen en het herbestemmingsproces;
- een analyse van ingezette beleidsinstrumenten door de overheid;
- een analyse van het landschap (wat zijn kwaliteiten);
- interviews met actoren (geïnterviewde respondenten, zie Bijlage 3) uit de herbestemmingspraktijk over hun ervaren spanningen bij het herbestemmen van monumentale gebouwen, en;
- een workshop met studenten met verschillende achtergronden waarbij werd nagedacht over omgangsvormen met boerderijen in een ontwerpopdracht en in een gebiedsvisie, gepresenteerd en besproken met stakeholders uit de herbestemmingspraktijk (restaurantarchitect, ambtenaar provincie, medewerkers van het regionale monumentensteunpunt).

De resultaten van de bovenstaande onderzoeksmethoden leidden niet tot een goede beantwoording van de onderzoeksvragen. Dit werd voornamelijk veroorzaakt doordat de probleemdefinitie onvoldoende was uitgewerkt en een helder conceptueel model ontbrak. De focus van het onderzoek werd verschoven naar meer type objecten en van de relatie van objecten met het landschap naar de invloed van overheidsbeleid op het herbestemmingsproces. Door deze aanpassingen werd de probleemstelling scherper omschreven en kreeg het conceptueel model vorm. Gegevens voortkomend uit de landschapanalyse en workshop waren irrelevant en aanvullend onderzoek was nodig. De literatuurstudie, de analyse naar ingezette beleidsinstrumenten en de interviews met actoren bleven relevant voor de beantwoording van de onderzoeksvraag.

6.3 Kanttekeningen bij de onderzoeksresultaten

In deze paragraaf worden een aantal kanttekeningen geplaatst bij het uitgevoerde onderzoek. Ingegaan wordt op de representativiteit van het onderzoeksmateriaal en de onderzoeksmethode zelf.

Geen cijfers over leegstand en herbestemmen

In Hoofdstuk 2, *een context voor herbestemmen* worden ontwikkelingen behandeld met betrekking tot structurele leegstand en het al dan niet herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied. Hierbij worden een aantal kwantitatieve gegevens gebruikt uit de Oude Kaart van Nederland (zie paragraaf 2.2). Echter deze inventarisatie is onvolledig en een momentopname en moet daarom beschouwd worden als een algemeen beeld over structurele leegstand in Nederland.



De representativiteit van specifieke informatie voor algemene uitspraken

In dit onderzoek is een analyse gemaakt van twee gemeenten binnen provincies Drenthe en Groningen. Conclusies hebben dus niet per definitie betrekking hebben op alle gemeenten in de provincies Drenthe of in Groningen, maar met name op de gemeenten Borger-Odoorn en Oldambt (paragraaf 4.2 en 4.3). Wel kunnen conclusies en aanbevelingen inspiratie bieden aan andere gemeenten en provincies.

Een vergelijkbare kanttkening over de representativiteit van specifieke conclusies voor algemene aanbevelingen is de analyse van de vier casussen (paragraaf 4.4). Gesteld zou kunnen worden dat vier casussen niet als representatief kunnen worden beschouwd voor alle herbestemmingsopgaven van monumentale gebouwen in het buitengebied. Dit is voor een deel ondervangen doordat in de interviews en gesprekken met stakeholders (in het algemeen, paragraaf 4.3 en voor de casussen specifiek, paragraaf 4.4) ervaren spanningen bij andere herbestemmingsopgaven kort besproken zijn.

Binnen de analyse van de beleidsinventarisatie van de gemeenten Borger-Odoorn en Oldambt is de casus van het steenfabriekterrein Rusthoven te Wirdum (paragraaf 4.4.3) een vreemde eend in de bijt. In het licht van de geïnventariseerde beleidsinstrumenten is dat juist, maar wanneer wordt gekeken naar de ervaren spanningen rond concrete herbestemmingsopgaven in het buitengebied van de provincies Drenthe en Groningen komen bij deze casus andere aspecten aan het licht dan bij de andere casussen door bijvoorbeeld verder ingezet verval en een complex opdrachtgeverschap. De invloed van overheidsbeleid vanuit de gemeente Loppersum op het niet herbestemmen van deze casus vertroebelt de onderzoeksresultaten enerzijds, echter is de informatie over de positie van overheidsinstellingen bij herbestemmen van monumentale gebieden in het buitengebied toegevoegd die niet in de andere casussen naar voren is gekomen.

Een focus op beleidsinstrumenten

Met betrekking tot de beschouwde beleidsinstrumenten (hoofdstuk 3 en 4) is de nadruk gelegd op de vergunningprocedure, het bestemmingsplan en overleg met monumentenzorg als veronderstelde meest invloedrijke instrumenten. In mindere mate is aandacht gegeven aan alternatieve vormen van deze beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld een gemeentelijke verordening in plaats van een bestemmingsplan). Ook is nagenoeg geen aandacht besteed aan de mogelijkheden van welstandsnota's en beeldkwaliteitplannen voor het behoud van cultuurhistorische waarden. Deze instrumenten kunnen handvatten bieden voor de omgang met de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (behoud en ontwikkeling), echter wordt voor cultureel erfgoed doorgaans gebruik gemaakt van een erfgoednota waardoor de aandacht hierop is komen te liggen (voor zover daar sprake van was). Met de huidige ontwikkelingen rond de verankering van cultureel erfgoed in ruimtelijke ordeningsbeleid en de actuele discussie rondom het 'afschaffen van de welstand' kan nader onderzoek naar deze instrumenten interessant zijn.

In dit onderzoek is nagenoeg niet ingegaan op de beleidsinstrumenten toezicht, handhaving en financiering. De reden voor het buiten beschouwing laten van toezicht en handhaving is omdat deze beleidsinstrumenten over het algemeen gedurende en na de realisatiefase worden toegepast en daardoor minder relevant zijn. Aan de financiering van herbestemming is weinig aandacht besteed aangezien dit onderzoek zich in de eerste plaats richt op overheidsinstellingen en de initiatiefnemer over de financiering beslist. Overheidsinstellingen kunnen initiatiefnemers wel ondersteunen bij de financiering, deze beleidsinstrumenten zijn meegenomen in dit onderzoek (hoofdstuk 3 en 4). Indirect zijn de keuzes van de initiatiefnemer over de financiering van groot belang aangezien voor het gebruik kunnen maken van financiële beleidsinstrumenten vaak een inhoudelijk sterk plan moet zijn voorgesteld: een 'goed' ruimtelijk ontwerp met een haalbare exploitatie.

In paragraaf 3.5 (en voetnoot 21) wordt zeer kort ingegaan op de redengevende omschrijving. Er is weinig aandacht besteed aan de verankering van te behouden cultuurhistorische elementen in de redengevende beschrijving omdat de redegevende omschrijving met betrekking tot de inhoud per object zeer kan verschillen. Daarbij komt dat juridisch gezien veel redengevende omschrijvingen wel een omschrijving geven, maar niet redenen waarom deze elementen beschermd moet worden. Aan de andere kant kunnen door de onduidelijkheid over wat exact beschermd wordt kansen ontstaan via de ontstane onderhandelingsruimte bij monumentenzorgers. Alhoewel de redengevende omschrijving niet is meegenomen in dit onderzoek, is het overleg van de initiatiefnemer met de monumentensteunpunten een belangrijk onderdeel geweest van dit onderzoek.



LIJST MET AFKORTINGEN

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BKZ	Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BOEi	Nationale Maatschappij tot Behoud, Ontwikkeling en Exploitatie van Industrieel Erfgoed
BV	Bouwvergunning
B&W	college van Burgemeester en Wethouders
Brim	Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
CBS	Centraal Bureau voor de statistiek
CHW	CultuurHistorische Waarden
DBF	Stichting Doarp en Bedriuw Fryslân
ICT	Informatie communicatie technologie
I&M	Ministerie voor Infrastructuur en Milieu
Ka	karacteristiek
KCC	Klant Contact Centrum
LTO Noord	Land- en tuinbouworganisatie regio Noord
MoMo	Modernisering van de Monumentenzorg
MV	Monumentenvergunning
NRF	Nationaal Restauratiefonds
OCW	Ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OV	Omgevingsvergunning
PKN	Protestantse Kerk Nederland
PLG	Programma Landelijk Gebied
POP	Provinciaal OmgevingsPlan
POV	Provinciale OmgevingsVisie
PU	Principe Uitspraak
RCE	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
RDMZ	Rijksdienst voor de Monumentenzorg
RPB	Ruimtelijk PlanBureau
SER	Sociaal Economische Raad
VAB	Vrijgekomen Agrarische Bedrijfsgebouwen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WABO	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	Wet ruimtelijke ordening



LITERATUURLIJST

A

- **Asworth G.J., Graham B., Tunbridge J.E. (2007);** *Pluralising Pasts*. Heritage, Identity and Place in Multicultural Societies; Pluto Press, London, ISBN 0-7453-2285-9.

B

- **Berendsen H.J.A. (2008);** *Landschappelijk Nederland*; Fysische geografie van Nederland; Van Gorcum, Assen, ISBN 9789023241485

C

- **Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2011a);** *Landbouwtelling*; www.statline.cbs.nl; geraadpleegd 15 november 2011.
- **Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2011b);** *Bodemgebruik in 2008*; www.statline.cbs.nl; geraadpleegd 15 november 2011.
- **Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2011c);** *Bevolkingsomvang, landoppervlakte en bevolkingsdichtheid*; www.statline.cbs.nl; geraadpleegd 15 november 2011.

D

- **Daalhuizen F. (2004);** *Nieuwe bedrijven in oude boerderijen*. De keuze voor een voormalige boerderij als bedrijfslocatie; Eburon Delft 2004; ISBN 90-5972-032-6.
- **Daalhuizen F., Heins S. (2001);** *Rurale diversiteit en dynamiek*. Een wetenschappelijke visie op het Nederlandse platteland in de 21^{ste} eeuw; Bergdrukkerij Amersfoort; ISBN 90-5405-046-2.
- **Drents Plateau (2008a);** *De Oude Kaart van Nederland*. Leegstand en herbestemming in Drenthe.
- **Drents Plateau (2008b);** *De Oude Kaart van Nederland*. Leegstand en herbestemming in Groningen.
- **Drents Plateau (2011a);** *Opbouw herbestemmingverkenning (inhoudsopgave)*; ontvangen 7 juli 2011.
- **Drents Plateau (2011b);** *Herbestemmingverkenning*; www.herbestemmingdrenthe.nl; geraadpleegd 15 november 2011.
- **Doorn, F.A. van, Pietermaat-Koot, M.E (2008);** *RO bij de hand*. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening: instrumentarium en proces; Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2008; ISBN 978901212666.

G

- **Geijn, A.J.M. van (2007);** *Herbestemming*. Theorie versus Praktijk; Masterthesis Architectuurgeschiedenis en Monumentenzorg; Universiteit van Utrecht, 6 juli 2007.
- **Gedeputeerde Staten van Drenthe (2009);** *Voorjaarnota 2010*; mei 2009; MO09051807Rapport.indd.
- **Gedeputeerde Staten van Drenthe (2010);** *Jaarstukken van 2010*; april 2010; MO11021605.
- **Gelders Genootschap (2008a);** *De Oude Kaart van Nederland*. Leegstand en herbestemming in Gelderland.
- **Gelders Genootschap (2008b);** *De Oude Kaart van Nederland*. Leegstand en herbestemming in Limburg.
- **Gemma bv (2008);** *Bouwen aan Rusthoven*, een werkstrategie om te komen tot de realisatie van een herstelplan van steenfabriek Rusthoven en omgeving; in samenwerking met Artés, bureau voor architectuur en interieur Groningen.
- **Gemeente Borger-Odoorn (2003),** *Bouwdossier Concertboerderij Valthermond*, dossiernummer 2003 440, archiefnummer 27828, geraadpleegd 05 oktober 2011; Exloo.
- **Gemeente Borger-Odoorn (2007);** *Monumentenverordening gemeente Borger-Odoorn*; 4 juni 2007.
- **Gemeente Borger-Odoorn (2008);** *Welstandnota gemeente Borger-Odoorn*; 9 april 2004.
- **Gemeente Borger-Odoorn (2009);** *Ontwerp Bestemmingsplan Odoorn, Toelichting*; 14 december 2009; Projectnummer 030.00.13.24.01.
- **Gemeente Borger-Odoorn (2010a);** *Structuurvisie*; 12 november 2010; NL.IMRO.1681.00SV0001-VG01.

- **Gemeente Borger-Odoorn (2010b)**; *Uitvoeringsprogramma Structuurvisie* 12 november 2010; NL.IMRO.1681.00SV0001-VG01_Uitvoeringsprogramma.
- **Gemeente Borger-Odoorn (2011)**; *Pagina's met betrekking tot vergunningverlening en monumentenzorg*; www.borger-odoorn.nl; geraadpleegd 15 november 2011.
- **Gemeente De Wolden (2010)**; *Facet bestemmingsplan bedrijvigheid buitengebied*; Code 097402; 08 april 2010.
- **Gemeente Oldambt (2006)**; *Bouwdossiers Hotel Landgoed Westerlee*, bouwnummer 2006.110; geraadpleegd 22 september 2011; Winschoten.
- **Gemeente Oldambt (2009)**; *Toekomstvisie "Oldambt", grenzeloos Goûd!* Gids en inspiratieboekje voor de jongste watergemeente van Nederland; oktober 2009; in opdracht van de gemeenten Scheemda, Reiderland en Winschoten; Projectnummer 274.00.02.10.00.
- **Gemeente Oldambt (2010)**; *Monumenten(erfgoed)verordening gemeente Oldambt*; Datum en nummer nieuw raadsbesluit: 4 januari 2010; Datum inwerkingtreding: 1 januari 2010.
- **Gemeente Oldambt (2011a)**; *Concept Bestemmingsplan Buitengebied*, Toelichting en bijlagen; 23 november 2009; Projectnummer 195.00.01.23.00 .
- **Gemeente Oldambt (2011b)**; *Concept Bestemmingsplan Buitengebied*, Regels; 23 november 2009; Projectnummer 195.00.01.23.00.rgl.
- **Gemeente Oldambt (2011c)**; *Pagina's met betrekking tot vergunningverlening en monumentenzorg*; www.gemeente-oldambt.nl; geraadpleegd 15 november 2011.
- **Grabski-Kieron U., Henseler A. en Bröckling F. (2008)**; *Gebruiken in plaats van afbreken*, Resultaten en handelingsaanbevelingen uit het begeleidende onderzoek ten behoeve van INTERREG IIIA-project van de Euregio Rijn-Waal; Arbeitsgemeinschaft Angewandte Geographie Münster Münster 2008; Arbeitsberichte Heft 39.

H

- **Hajer M., Grijzen J., Klooster S. van 't (2010)**; *Sterke Verhalen. Hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt*, Design & Politics #3; Uitgeverij 010 Rotterdam (Ministerie van Infrastructuur en Milieu); ISBN 78-90-6450-734-2.
- **Hajer M. en Sijmons D. (2006)**; *Een plan dat werkt. Ontwerp en politiek in de regionale planvorming*; NAI uitgevers, Rotterdam; ISBN 90-5662-472-5.
- **Harmsen (2008)**; *De Oude Kaart van Nederland*; Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag; ISBN 978-90-78831-02-0.
- **Heemschut (2011)**; *Film hoofdpagina*; www.heemschut.nl; geraadpleegd 15 november 2011.
- **Hidding M. (2006)**; *Planning voor stad en land*; derde herziene druk; Uitgeverij Coutinho Bussum; ISBN 90-469-0014-2.
- **Hûs en Hiem (2008)**; *De Oude Kaart van Nederland. Leegstand en herbestemming in Fryslân*.

J

- **Jonge J. de (2009)**; *Landscape architecture between politics and science. An integrative perspective on landscape planning and design in the networksociety*; Uitgeverij Blauwdruk-Technee Press 2009, ISBN 978-90-7527-131-7.

K

- **Kor en Wijnen (2005)**; *Essenties van project en programmamanagement. Succesvol samenwerken aan unieke opgaven*; Kluwer Uitgeverij, Deventer; ISBN 978-90-13-01932-5.

L

- **Latham D. (2000)**; *Creative RE-Use of Buildings. Principles and Practice*; Volume one; Donhead Publishing Ltd, Dorset; ISBN 1-873394-36-5.
- **Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2008)**; *Gebruiken in plaats van afbreken. Handleiding voor een succesvolle en duurzame herbestemming van leegstaande agrarische gebouwen*.
- **Land- en tuinbouworganisatie regio Noord (LTO-Noord) (2011)**; *Notitie 1 januari 2011; Voormalige Agrarische Boerderijen (VA): verruiming gebruiksmogelijkheden en bestaande agrarische bebouwing (bescherming via bestemming "karakteristiek")*.

M

- **Meijles E. en Spek T. (2009)**; *Het maken van een landschapsbiografie*: over het gebruik van historische kennis voor het toekomstige landschap; geschreven in het kader van het RIGO-project: Biografie van het Water.
- **Ministerie voor Buitenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2011)**; *Bouwbesluit 2012*, voorschriften met betrekking tot het bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken; besluit 416; 29 augustus 2011.
- **Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) (2011a)**; Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren, brief 32 500-XII, nummer 62; 14 november 2011.
- **Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) (2011b)**; Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren Bijlage; 14 november 2011.
- **Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) (2011c)**; *Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*; Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig; Den Haag; 14 juni 2011.
- **Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (1999)**; *Nota Belvédère*. Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting; samengesteld in samenwerking met de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat; juli 1999; ISBN 90 322 7615 8.
- **Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2009)**; *Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg*; september 2009.
- **Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2011a)**; *Brief van de staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer*. Over de over de versoepeling van vergunningen voor verbouw van monumentale panden zoals voorgesteld in de AMvB die op 2 december jl. aan beide kamers is aangeboden; Den Haag; 26 januari 2011.
- **Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2011b)**; *Besluit rijkssubsidieëring instandhouding monumenten (Brim) 2011*; besluit 708, 27 september 2010.
- **Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2011c)**; *Koersen op karakter*. Naar een visie erfgoed en ruimte; in samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu; Discussiestuk, februari 2011.
- **Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2011d)**; *Regeling rijkssubsidieëring instandhouding monumenten (Rrim) 2011*; nummer WJZ-236771 (8292), 27 september 2010.
- **Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2011e)**; *Subsidieregeling stimulering herbestemming monumenten*; www.cultureelerfgoed.nl; geraadpleegd 22 november 2011.

N

- **Nationale Maatschappij tot Behoud, Ontwikkeling en Exploitatie van Industrieel Erfgoed (BOEI) (2009)**; *EHBH: Eerste Hulp Bij Herbestemmen*, eindrapportage.
- **Nelissen N.J.M. Smits J., Bogie M.J.S. en Voorzee J. (1999)**; *Herbestemming van grote monumenten*, een uitdaging!; Drukkerij Bilbo b.v. 's Herhogenbosch; ISBN 90-70706-22-9.
- **Nelissen N.J.M. (2008)**; *Geloof in de toekomst!* Strategisch Plan voor het Religieus Erfgoed; in opdracht van Stichting 2008 Jaar van het Religieus Erfgoed; Drukkerij Berne, Heeswijk; ISBN: 978-90-78039-10-5.
- **Nusselder E.J., Ven, H. van der, Haas M. en Dulski B. (2008)**; *Handboek Duurzame Monumentenzorg*, Theorie en praktijk van duurzaam monumentenbeheer; SBR; Deckers Druk, Zwijndrecht (B) Rotterdam, september 2008; Artikelnummer 592a.08; ISBN13 978-90-5367-484-0.

O

- **Open Monumentendag (2011)**; *Hoofdpagina*; www.openmonumentendag.nl; geraadpleegd 15 november 2011.
- **Otter H. den, Leeuwen G. van en Jong W. de (2011)**; *Primos Prognose 2011*. De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte; ABF research B.V. Delft; r2001-0053HO, 10.240-REK
- **Otter H.J. den, Leeuwen G.M.J. van en Vrolijk P. C. (2010)**; *Primos Prognose 2009*. De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte; ABF research B.V. Delft; r2009-0056HO
- **Oversticht (2008a)**; *De Oude Kaart van Nederland*. Leegstand en herbestemming in Flevoland.
- **Oversticht (2008b)**; *De Oude Kaart van Nederland*. Leegstand en herbestemming in Overijssel.

P

- **Provinciale Staten van Drenthe (2008a)**; Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe Landelijk Gebied 2007-2013; 2e versie; versienummer RO08022001
- **Provinciale Staten van Drenthe (2008b)**; *Cultuur als Magneet*. Culturele & Museale agenda 2009-2012, oktober 2008.
- **Provinciale Staten van Drenthe (2008b)**; *Monumentenverordening 2008*; geconsolideerde versie, geldend vanaf 1 oktober 2011.
- **Provinciale Staten van Drenthe (2009)**; *Cultuurhistorisch Kompas*. Hoofdstructuur en beleidsvisie Provincie Drenthe; Opgesteld in samenwerking met het Drents Plateau, bureau Land-ID en Bügel Hajema adviseurs.
- **Provinciale Staten van Drenthe (2010a)**; *Omgevingsvisie Drenthe*; Vastgesteld 2 juni 2010.
- **Provinciale Staten van Drenthe (2010b)**; *Omgevingsvisie Drenthe, Bijlagen*; Vastgesteld 2 juni 2010.
- **Provinciale Staten van Drenthe (2010c)**; Ruimte voor Ruimteregeling; 20 mei 2010.
- **Provinciale Staten van Drenthe (2011)**; *Provinciale omgevingsverordening Drenthe*; geconsolideerde versie, geldend vanaf 14 april 2011.
- **Provinciale Staten van Groningen (2008)**; *Stroomversnelling II*. Cultuurnota Provincie Groningen 2009-2012; december 2008.
- **Provinciale Staten van Groningen (2006)**; *Kansen benutten*. Programma Landelijk Gebied. PMJP 2007 - 2013 Groningen; 20 december 2006.
- **Provinciale Staten van Groningen (2009a)**; *Provinciaal omgevingsplan 2009-2013*; Groningen, 17 juni 2009.
- **Provinciale Staten van Groningen (2009b)**; *Omgevingsverordening provincie Groningen 2009*; 17 juni 2009.
- **Provinciale Staten van Groningen (2009c)**; *Bijlagen omgevingsverordening*; 17 juni 2009.
- **Provinciale Staten van Groningen (2010)**; *Subsidiewijzer*. Cultuur & Welzijn; Editie 2 november 2010.
- **Provincie Drenthe (2011a)**; *Provinciale monumentenlijst*; www.provincialemonumentendrenthe.nl; geraadpleegd 22 november 2011.
- **Provincie Drenthe (2011b)**; *Provinciale monumentenlijst vanaf 1940*; www.provincialemonumentendrenthe.nl; geraadpleegd 22 november 2011.
- **Provincie Drenthe (2011c)**; *Provinciale monumentenlijst van 1940 in procedure*; www.provincialemonumentendrenthe.nl; geraadpleegd 22 november 2011.

R

- **Renes H. (2011)**; *Erfgoed in interessante tijden*. Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Erfgoedstudies, in het bijzonder erfgoed van stad en land, vanwege het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap / Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, bij de faculteit der Letteren van de Vrije Universiteit Amsterdam op 7 juli 2011.
- **Restauratiefonds (2011a)**; *Drents Monumentenfonds*, Restauratiefond hypotheek; www.restauratiefonds.nl; geraadpleegd 22 december 2011.
- **Restauratiefonds (2011b)**; *Ondersteuning voor monumenteigenaren gewenst*; www.restauratiefonds.nl; geraadpleegd 15 november 2011.
- **Restauratiefonds (2011c)**; *Restauratiefonds hypotheek met lage rente*, Rijksmonumenten; www.restauratiefonds.nl; geraadpleegd 22 december 2011.
- **Restauratiefonds (2011d)**; *Restauratiefondsplus hypotheek*; www.restauratiefonds.nl; geraadpleegd 22 december 2011.
- **Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) (2009)**; *Erfgoedbalans 2009*. Archeologie, monumenten en cultuurlandschap in Nederland; Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschap; Amersfoort 2009; ISBN: 978-90-7604-662-4.
- **Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) (2010)**; *Een toekomst voor Boerderijen*. Handreiking voor de herbestemming en verbouwing van monumentale boerderijen; Amersfoort; Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschap (OCW).
- **Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) (2011a)**; *Een toekomst voor Molens*. Uitgangspunten voor de omgang met monumentale molens; Amersfoort; Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschap (OCW).

- **Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) (2011b);** *Een toekomst voor Boerderijen*. Handreiking voor de herbestemming van vrijkomende kerkgebouwen; Amersfoort; Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschap (OCW).
- **Roo G. de (2001);** *Planning per se, Planning per saldo*. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning; 3e druk Sdu Uitgevers, Den Haag; ISBN 90-12-09259-0.
- **Roo G. de (2004);** *Toekomst van het milieubeleid*. Over de regels en het spel van decentralisatie – een bestuurlijke beschouwing; Koninklijke Van Gorcum, Assen; ISBN 90-232-4050-2.
- **Roo G. de en Voogd H. (2004);** *Methodologie van planning*. Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving; 2^e herziene druk; Uitgeverij Coutinho Bussum; ISBN 90-6283-370-5.
- **Ruimtelijk PlanBureau (RPB) (2008);** *Plattelandsontwikkeling*. En de gevolgen voor het landschap; Daalhuizen F., Dam F. van, Piek M., Sorel N.; NAI Uitgevers, Rotterdam; ISBN 978 90 5662 638 9.

S

- **Schunselaar T. (2009);** *Transformatie van Beschermd Monumenten*, Afstudeerrapport Technische Universiteit Delft, Faculteit Bouwkunde, Afdeling Real Estate en Housing.
- **Search Knowledge (2011);** *Duurzaam herbestemmen kan*; Search Knowledge; ISBN 978-94-90398-04-0.
- **Senze (2010);** *Hoe maak ik een vergunningenplan?* Praktische tips voor aanvrager en overheid; november 2010.
- **Simon (2004);** *Ruimte voor identiteit*. De productie en reproductie van streekidentiteiten in Nederland; Febodruk BV, Enschede; ISBN 90-9018945-9.
- **Sociaal Economische Raad (SER) (1999);** *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*. Advies over de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid; Uitgebracht aan de Staatssecretaris van Economische Zaken, Den Haag; Publicatienummer 17.
- **Spit, T en P. Zoete (2006);** *Ruimtelijke Ordening in Nederland: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*; Sdu-uitgevers, Den Haag, ISBN 90-12-11642-2.
- **Stichting Dorp, Stad en Land (2008a);** *De Oude Kaart van Nederland*. Leegstand en herbestemming in Noord-Holland.
- **Stichting Dorp, Stad en Land (2008b);** *De Oude Kaart van Nederland*. Leegstand en herbestemming in Zeeland.
- **Stichting Dorp, Stad en Land (2008c);** *De Oude Kaart van Nederland*. Leegstand en herbestemming in Zuid-Holland.

T

- **Team 4 architecten/adviseurs bv (1993);** *Tichelwerk Rusthoven*. Ontwikkelingsplan 9222-v-02.

V

- **Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2009);** *Bedrijven en Milieuzonering*. Handreiking voor maatwerk in de gemeentelijke ruimtelijke ordeningspraktijk; Sdu uitgevers; ISBN 978901213 0813.
- **Voogd H. en Woltjer J. (2009);** *Facetten van de planologie*; achtste druk; Kluwer Uitgeverij, Alphen aan de Rijn; ISBN 9789013065626.

W

- **Welstand en Monumenten Midden Nederland (2008);** *De Oude Kaart van Nederland*. Leegstand en herbestemming in Utrecht.
- **Welstandszorg Noord-Brabant (2008);** *De Oude Kaart van Nederland*. Leegstand en herbestemming in Noord-Brabant.

Z

- **Zande A. van der, During R. (2009);** *Erfgoed en Ruimtelijke Planning*, sterft, gij oude vormen en gedachten!; Sdu Uitgevers, Den Haag, ISBN 978-90-12-13199-5.

Afbeeldingen

- www.lammieeilke.hyves.nl (2011); *Situatie circa 1906*; geraadpleegd 15 december 2011.
- **Libau (ongedateerd)**; *Afbeeldingen van het interieur en exterieur voor en na het herbestemmen van boerderij Veldzicht te Westerlee*; ontvangen 2 november 2011.
- **Libau (ongedateerd)**; *Afbeelding oorspronkelijke bouwtekening*; uit het archief van Van Helden en Partners; ontvangen 2 november 2011.
- www.orgelsindrenthe.nl (2011); *Verwijderd orgel circa 2010*; geraadpleegd 15 december 2011.
- **Vieveen M.C. (2011a)**; *Foto's voormalige kerk Tweede Exloërmond en omgeving*; 27 september 2011.
- **Vieveen M.C. (2011b)**; *Foto's voormalige boerderij Valthermond en omgeving*; 5 oktober 2011.
- **Vieveen M.C. (2011c)**; *Foto's Steenfabriekterrein Rusthoven Wirdum en omgeving*; 9 oktober 2011.
- **Vieveen M.C. (2011d)**; *Foto's voormalige boerderij Westerlee en omgeving*; 6 juni 2011.

Tekeningen

- **Van Helden en Partners (2006a)**; *Boerderij Hoofdweg Westerlee*; Voorlopig Ontwerp ten behoeve van het verzoek om een principe uitspraak (bestaande en nieuwe situatie); 3 juli 2006.
- **Van Helden en Partners (2006b)**; *Boerderij Hoofdweg Westerlee*. Tekeningen ten behoeve van de bouw- en monumentenvergunning (bestaande en nieuwe situatie); tekeningnummers "B-01", "B-02" en "B-03"; 6 december 2006.
- **Van Helden en Partners (2007)**; *Boerderij Hoofdweg Westerlee*. Werktekeningen ten behoeve van de bouwwerkzaamheden (bestaande en nieuwe situatie); tekeningnummer "W-05 Serre"; 3 oktober 2007.
- **Holstein Restauratie Architectuur (2004)**; *Restauratie Tichelwerk Rusthoven*. Opnametekening bestaande situatie; documentnummer "0097-B-02"; 30 juli 2004.
- **Bouwkundig adviesbureau Laroo (2011a)**; *Herbestemming kerkgebouw*. Schetsen ten behoeve van een verzoek om een principe uitspraak (bestaande en nieuwe situatie); tekeningnummer "11012 schetsen 002".
- **Bouwkundig adviesbureau Laroo (2011b)**; *Herbestemming kerkgebouw*. Tekeningen ten behoeve van de omgevingsvergunning (bestaande en nieuwe situatie); tekeningnummers "11012-100-01", "11012-100-03", "11012-200-01", "11012-200-03", "11012-200-05", 19 augustus 2011.
- **BV Zaanen Spanjers CSs Architecten BNA|BNI (2003)**; *Verbouwing boerderij*. Tekeningen ten behoeve van de bouw- en monumentenvergunning (bestaande en nieuwe situatie); nummers "WZV002B bestaand" en "WZV002B nieuw", 12 november 2003.

BIJLAGE 1

De fasering van het herbestemmingsproces

In deze bijlage worden fasemodellen omschreven die verschillende wetenschappers en adviesbureaus hebben opgesteld, deze fasemodellen verschillen soms qua structuur en inhoud. De verschillen tussen fasemodellen kunnen worden verklaard door het verschil in herbestemmingsopgaven [zowel inhoudelijk als procesmatig] (Van Geijn 2007, 7), maar ook het doel waarvoor een fasemodel is opgesteld en de achtergrond van diegene die het model heeft opgesteld hebben een weerslag op de uiteindelijke vorm van het model (Nelissen e.a. 1999, 162).

Hieronder wordt per fasemodel een indeling gemaakt in de onderscheiden fasen en de daaraan gekoppelde resultaten. Ten behoeve van de leesbaarheid en vergelijking zijn een aantal begrippen voor de fase-aanduiding aangepast (deze zijn cursief weergegeven). De fasemodellen zijn samengevoegd tot één fasemodel voor herbestemmen in paragraaf 3.5.

1985 *Oskam en Krabbe*

Doel: inzicht geven in de fasen van het herbestemmingsproces.

Faseaanduiding	Resultaat fase
<i>Inventarisatiefase</i>	Definiëren van wensen en randvoorwaarden met betrekking tot cultuurhistorische waarden, technische staat en financiële mogelijkheden.
<i>Haalbaarheidsfase</i>	Zo breed mogelijk scala aan varianten ontwikkelen.
<i>Ontwerpfase</i>	Keuze voor een variant en nadere uitwerking.
<i>Uitvoeringsfase</i>	Ontwerp technisch uitwerken en de bouwwerkzaamheden uitvoeren.

Tabel B1.1: Fasemodel voor herbestemmen, *Oskam en Krabbe*

Bron: Nelissen e.a. (1999, 163-164)

1994 *Van Rongen (TU Delft)*

Doel: inzicht geven in de fasen van het herbestemmingsproces.

Faseaanduiding	Resultaat fase
<i>Initiatiefase</i>	Definiëren van randvoorwaarden met betrekking tot cultuurhistorische waarden, technische staat, financiële mogelijkheden.
<i>Ontwerpfase</i>	Op elkaar afstemmen van gebruik, vorm, techniek, kwaliteit en kosten.
<i>Toetsing- en Uitvoeringsfase</i>	Verkrijgen vergunningen en contracteren.
<i>Uitvoeringsfase</i>	Uitvoering bouwwerkzaamheden.
<i>Exploitatiefase</i>	<i>Gebruik en beheer.</i>

Tabel B1.2: Fasemodel voor herbestemmen, *Van Rongen*

Bron: Nelissen e.a. (1999, 167)

1995 *Doornenbal*

Doel: inzicht geven in de fasen van het herbestemmingsproces.

Faseaanduiding	Resultaat fase
<i>Inventarisatiefase</i>	Kwaliteiten benoemen, bepalen marktpotentie en definiëren van randvoorwaarden met betrekking tot cultuurhistorische waarden.
<i>Toetsingfase</i>	Toetsen plan aan wet- en regelgeving.
<i>Ontwerpfase</i>	Programma van eisen uitwerken en keuze maken uit ruimtelijke ontwerpvarianten.
<i>Uitvoeringsfase</i>	Verkrijgen vergunningen en uitvoering bouwwerkzaamheden (extra aandacht voor het anticiperen op gebreken).

Tabel B1.3: Fasemodel voor herbestemmen

Bron: Nelissen e.a. (1999, 165-166)

1997 Schulte (TU/Eindhoven)

Doel: kennis ontwikkelen omtrent het beheer van gebouwen die in onbruik raken of geraakt zijn. Daarnaast zijn subdoelstellingen geformuleerd om met deze kennis tot duurzame herbesteding te komen.

Faseaanduiding	Resultaat fase
Inventarisatiefase	Definiëren van randvoorwaarden voor gebouw en omgeving met betrekking tot ruimtelijke aspecten, cultuurhistorische waarden, technische staat en wet- en regelgeving.
Haalbaarheidsfase	Ruimtelijke ontwerpvarianten (en functiemogelijkheden) en marktpotentie bepalen.

Tabel B1.4: OHG-model

Bron: Nelissen e.a. (1999, 167-170)

1999 Nelissen (KU/Nijmegen)

Doel: inzicht geven in de fasen van het herbestedingsproces.

Faseaanduiding	Resultaat fase
Initiatiefase	Inventarisatie leegstand: redenen, positioneren object in het gehele areaal van monumentale gebouwen; Verzamelen actoren en opstellen PR-plan; Strategie opstellen: doelstelling formuleren en draagvlak creëren.
Inventarisatiefase	Definiëren van randvoorwaarden voor gebouw en omgeving met betrekking tot cultuurhistorische waarden, juridische aspecten, technische staat, ruimtelijke aspecten en planologische aspecten.
Haalbaarheidsfase	Definiëren van het programma van eisen en het opstellen van een voorlopig ontwerp; De financieringsconstructie bepalen en de fondsenwerving opstarten.
Ontwerpfase	Technisch uitwerken van het ruimtelijk ontwerp en toetsen aan wet- en regelgeving.
Toetsingsfase	Verkrijgen vergunningen.
Uitvoeringsfase	Contracteren bouwmaatschappij en Uitvoering bouwwerkzaamheden (extra aandacht voor het anticiperen op gebreken).
Exploitatiefase	Gebruik en beheer.

Tabel B1.5: KUN-model

Bron: Nelissen e.a. (1999, 170-190)

2000 Latham

Doel: inzicht geven in de belangrijke aspecten die van invloed zijn op het nemen van beslissingen bij herbesteding.

Faseaanduiding	Resultaat fase
Initiatiefase	Verwerving monumentale gebouw en grond.
Inventarisatiefase	Definiëren van randvoorwaarden met betrekking tot cultuurhistorische waarden en technische staat; Visie vormen ter voorkoming van valse verwachtingen.
Haalbaarheidsfase	Financieringsconstructie: bepalen marktpotentie en opstarten fondsenwerving.
Ontwerpfase	Integraal voorlopig ontwerp.
Toetsingsfase	Verkrijgen vergunningen.
Uitvoeringsfase	Uitvoering bouwwerkzaamheden (extra aandacht voor anticiperen op gebreken).
Exploitatiefase	Gebruik en beheer.

Tabel B1.6: Belangrijke aspecten bij herbesteding

Bron: Latham (2000, 55-57)

2008 *Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen*

Doel: aanbevelingen over te doorlopen fasen in het herbestemmingsproces.

Faseaanduiding	Resultaat fase
<i>Inventarisatiefase 1</i>	Definiëren van randvoorwaarden voor gebouw en omgeving met betrekking tot technische aspecten, cultuurhistorische waarden; Marktpotentie bepalen en fondsenwerving opstarten.
Initiatiefase	Verzamelen van actoren (exploitant en adviseurs).
<i>Inventarisatiefase 2</i>	Definiëren van randvoorwaarden met betrekking tot wet- en regelgeving.
<i>Planontwikkelingsfase</i>	Voorlopig ontwerp, draagvlak creëren.
<i>Haalbaarheidsfase</i>	Businessplan opstellen (ten behoeve van de exploitatie).
Toetsingfase	Verkrijgen vergunningen en verdiepen in zakelijke aspecten bijvoorbeeld belasting, eigendom en verzekering.

Tabel B1.7: Stappenplan voor herbestemmen

Bron: *Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (2008, 4 en 6-22)*

2009 *Bloemers en Van Schuppen*

Doel: inzicht geven in te onderzoeken aspecten ten behoeve van het behouden van cultuurhistorische waarden

Faseaanduiding	Resultaat fase
<i>Inventarisatiefase</i>	Definiëren van randvoorwaarden met betrekking tot verwachtingen van actoren en cultuurhistorische waarden.
<i>Ontwerpfase</i>	Het maken van een belangenafweging en deze verwerken in het ruimtelijk ontwerp.

Tabel B1.8: Te doorlopen stappen ten behoeve van het behoud van cultuurhistorische waarden

Bron: *Bloemers en Van Schuppen in Van der Zande en During (2009, 159-161)*

2010 *Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed*

Doel: aanbevelingen over te doorlopen fasen bij de omgang met monumentale boerderijen, molens en kerken aan eigenaren, adviseurs en beleidsmakers.

Faseaanduiding	Resultaat fase
<i>Inventarisatiefase</i>	Definiëren van randvoorwaarden voor gebouw en omgeving met betrekking tot cultuurhistorische waarden en wet- en regelgeving.
<i>Initiatiefase</i>	Het bij elkaar brengen van relevante actoren en verkennend onderzoek.
<i>Ontwerpfase</i>	<i>Plan voor herbestemming (voorlopig ontwerp).</i>

Tabel B1.9: Te doorlopen stappen ten behoeve van het behoud van cultuurhistorische waarden

Bron: *RCE (2010, 11-33; 2011a, 11-17; 2011b, 19-24)*

2011 *Drents Plateau*

Doel: inzicht geven in randvoorwaarden en mogelijkheden voor het herbestemmen van leegstaande monumentale gebouwen (uitgebreidere achtergrond zie box 3.1, pagina 45).

Faseaanduiding	Resultaat fase
<i>Inventarisatiefase</i>	Definiëren van randvoorwaarden voor gebouw en omgeving met betrekking tot technische staat, cultuurhistorische waarden en wet- en regelgeving.
<i>Haalbaarheidsfase</i>	Marktpotentie bepalen, ontwerpen ruimtelijke varianten en ruimtelijk-economische onderbouwing.

Tabel B1.10: De herbestemmingsverkenning, *Drents Plateau*

Bron: *Drents Plateau (2011a)*



BIJLAGE 2

Ingezette beleidsinstrumenten

In deze bijlage wordt nader ingegaan op het overheidsbeleid dat de drie overheidslagen (rijk, provincie en gemeente) inzetten met betrekking tot het herbestemmen van monumentale gebouwen. Achtereenvolgens worden de belangen en de ingezette beleidsinstrumenten van de rijksoverheid besproken (B2.1) en de belangen en ingezette beleidsinstrumenten op provinciaal en gemeentelijk niveau ingedeeld in de Drentse situatie (tabel B2.2, de provincie Drenthe en gemeente Borger-Odoorn en de Groninger situatie(tabel 2.3, de provincie Groningen en gemeente Oldambt).

Overheidsniveau		Rijksoverheid: Ministerie Infrastructuur en Milieu (I&M); Ministerie voor Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW); Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE)
Instrumentenfamilie ²⁷		
J	Bouwbesluit	Regels met betrekking tot veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu (BZK 2011).
	Monumentenlijst	Gebouwen kunnen aangewezen worden als beschermd monument (voor de aanwijzing is leeftijdsgrens losgelaten). Er wordt terughoudend gereageerd op het aanwijzen van nieuwe monumenten (RCE 2009; OCW2009, 2011a).
	Structuurvisie	Infrastructuur en Ruimte (I&M 2011c) Definiëren van nationale belangen op rijksniveau met betrekking tot gebieden, structuren en objecten. Hierbij wordt de beleidslijn voor het anticiperen op ontwikkelingen omschreven + AMvB (verankering in regels).
		Erfgoed en Ruimte: Kiezen voor Karakter (OCW 2011c) Er zijn vijf thema's met prioriteit omschreven: 1. Werelderfgoed, 2. Kust en Erfgoed, 3. Herbestemming als gebiedsopgave, 4. Landschap (erfgoed, economie en ecologie), 5. Erfgoed uit de wederopbouwperiode.
Toezicht en handhaving	Tweedelijns toezicht door de Erfgoedinspectie (RCE 2009) Controle op taken van de gemeente en optreden door middel van bestuursdwang en dwangsom. Indien strafrechtelijke vervolging plaats moet vinden neemt het ministerie van Justitie de handhaving over.	
F	Fiscaliteit	Belastingaftrek Voor herstel, onderhoud en reparatie van rijksmonumenten (geen vernieuwing).
	Subsidies	Brim (Besluit rijkssubsiëring instandhouding monumenten) (OCW 2011b/d) Regulier onderhoud op basis van lotingsysteem, bijvoorbeeld voor haalbaarheidsonderzoek, bij een restauratieachterstand of regulier onderhoud. €25.000 (woningen); €100.000 (kerkgebouwen); €50.000 (overige gebouwen).
	Ontwikkelingsfondsen (Restauratie-Fonds):	Restauratiehypotheek met lage rente (Restauratiefonds 2011c) Restauratie en onderhoud rijksmonument woningen: max. €300.000 tot 70%.
		Restauratiefondsplus hypotheek (Restauratiefonds 2011d) Restauratie en onderhoud voor grote rijksmonumenten min. €300.000 en max. 2.500.00 tot 70%.
Herbestemming waardevolle gebouwen(OCW 2011e) Wind en waterdicht maken: min. €7.000 en max. 35.000, tot 70%; + een haalbaarheidsonderzoek: min. €7.000 en max. 17.500, tot 70%.		

27 Zie Hoofdstuk 3, *Conclusies en aanbevelingen* voor nadere uitwerking van de instrumentenfamilies. De afkortingen staan voor:

- J: Juridische beleidsinstrumenten;
- F: Financiële beleidsinstrumenten;
- C: Communicatieve beleidsinstrumenten;
- O: Organisatorische beleidsinstrumenten.

C	Adviseren	Advies over het concrete plan aan B&W bij beschermde monumenten van rijkswege in het geval sloop, aantasting of herbestemmen.
	Ondersteunen	<i>Kennis delen en afstemmen adviezen</i> : aanschuiven behandeling monumentencommissie regionaal steunpunt.
	Onderzoek	Op basis van gevraagd uit de politiek, expertise intern of op basis van interessante ontdekkingen in het werkveld.
	Kennis delen	Databanken en archieven Beeldbank RCE, www.monumentenregister.nl , www.monumenten.nl . Publiceren Tijdschrift RCE, handreikingen omgang met boerderijen, molens en kerken, De Erfgoedbalans, De Oude Kaart van Nederland, www.cultureelerfgoed.nl , www.herbestemming.nu , www.restauratiefonds.nl . Congressen (jaarlijks voor het RCE).
O	Wro + Bro	Instrumentarium ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen.
	WABO	Het verbinden van vergunningprocedures.
	Monumentenwet	Bescherming tegen sloop.

Tabel B2.1: Inventarisatie beleidsdocumenten en doelstellingen

Bronnen: divers (zie tabel) en een interview met een medewerker van de RCE

Overheidsniveau		Provincie Drenthe	Gemeente Borger-Odoorn
Instrumentenfamilie			
J	Monumentenlijst	(Provincie Drenthe 2011a/b/c) : Ruim 150 gebouwen staan op de provinciale monumentenlijst en 7 aanvragen zijn in procedure.	Niet van toepassing.
	Structuurvisie	Provinciale OmgevingsVisie (POV) Drenthe (Provinciale Staten van Drenthe 2010a/b) : Voor ruimtelijke ontwikkelingen is 1. de SER-ladder leidend en 2. moet rekening worden gehouden met de cultuurhistorische kwaliteiten van het landschap. Een analyse van kwaliteiten en de sturing op ontwikkelingen door de provincie zijn omschreven in de Erfgoedvisie.	Verbinding geeft perspectief (Borger-Odoorn 2010a) : De basis ligt in de Provinciale OmgevingsVisie (en verordening). Met betrekking tot herbestemming: veel aandacht voor VAB voor bijvoorbeeld kleinschalige bedrijvigheid en zorg en welzijn. Een belangenafweging wordt gemaakt op basis van het vestigingsbelang, woongenot, milieuregelgeving en ruimtelijke inpasbaarheid.
	+ verordening	(Provinciale Staten van Drenthe 2011) : Doorwerking van beleid naar gemeenten en waterschappen door bestuurlijk overleg. Indien afbreuk wordt gedaan aan kernkwaliteiten moet worden gecompenseerd. Ontwikkelingen worden ondersteund in de gekleurde gebieden op kernkwaliteitskaart: - inspireren (voorbeelden en expertondersteuning); - kennis delen (databanken); - subsidie. Ontwikkelingen worden gestuurd in witte gebieden door: - kaders te stellen (voorschriften formuleren en advisering); - rol bij besluitvorming;	(Borger-Odoorn 2010b) Op basis van het uitvoeringprogramma structuurvisie: formuleren van beleid met betrekking tot VAB (zie projectbesluit).

		<p>- in geval van herstructurering moet een gemeente een BeeldKwaliteit-Plan opstellen.</p> <p>Nieuwe bestemmingen in VAB zijn toegestaan, mits:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de kwaliteiten van het landschap en gebouw niet aangetast worden; - de hoofdfunctie van het gebied niet wordt aangetast of de nieuwe functie niet milieubelastend is (categorie 1 en 2 van de VNG-methodiek zijn toegestaan), 3 mogelijk wanneer vergelijkbaar en 4 en 5 zijn in principe niet toegestaan; - het wonen wordt gehandhaafd; - geen verkeersoverlast ontstaat. 	
	Erfgoedvisie	<p>Cultuurhistorisch Kompas (Provinciale Staten van Drenthe 2009): Doel: herkenbaarheid cultuurhistorie en versterken ruimtelijke kwaliteit.</p> <p>3 sturingsniveaus:</p> <ul style="list-style-type: none"> - respecteren: de initiatiefnemer is verantwoordelijk; - [rand]voorwaarden stellen: de initiatiefnemer maakt de inpassing van het plan vroegtijdig inzichtelijk; - eisen stellen: de provincie stuurt ontwikkelingen; <p>Deze sturingsniveaus zijn gekoppeld aan de waardering in de <i>Cultuurhistorische Hoofdstructuur</i>.</p>	Niet van toepassing.
	Toezicht en handhaving	<p>Tweedelijns toezicht: op basis van attentie door toezicht gemeente: handhaven of doorspelen naar het ministerie van Justitie.</p>	<p>Eerstelijns toezicht: inventariseren excessen, handhaven of doorspelen tweedelijns toezicht (provincie, RCE, ministerie van Justitie).</p>
	Inpassingsplan, Bestemmingsplan, Projectbesluit, Beheersverordening	<p>Niet van toepassing.</p>	<p>Bestemmingsplan Landelijk gebied Borger-Odoorn in ontwikkeling, voorschriften worden afgestemd op de Provinciale omgevingsVisie Drenthe en het Bestemmingsplan Odoorn(2009)</p> <p>Cultuurhistorisch erfgoed en landschappelijke structuren zijn onderlegger voor ruimtelijke ontwikkelingen.</p> <p>Het VAB-beleid is aangevuld met:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ontheffing voor Bed & Breakfast; - strengere eisen voor wijzigingen aan de zijde van de openbare weg (dan aan de achterzijde); - aanduiding karakteristiek beschermd de hoofdvorm en architectuur; - parkeren op eigen erf ; - detailhandel (mits relatie met het bedrijf of beroep).

			<p>Bij wijzigen agrarische naar woonbestemming streven naar verwijderen verstorende bebouwing, criteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - geen negatieve uitstraling omgeving (geen opslag/stalling op erf); - parkeren op eigen erf; - tot 100m² bijgebouwen mogelijk (mits niet groter m² bestaande bijgebouwen). <p>Projectbesluit VAB-beleid is in ontwikkeling. Het facet bestemmingsplan De Wolden is een inspiratiebron (zie box B2.1).</p>
	Welstandnota	Niet van toepassing.	<p>Welstandsnota Borger-Odoorn (Borger-Odoorn 2008)</p> <p>Basis in cultuurhistorische waarden en monumentenbeleid. Advies gericht op ligging, massa en detaillering bouw- werk en toegepast materiaal.</p> <p>De 3 welstandsgebieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bijzonder (beschermen/versterken); - regulier (in structuur bestaand); - welstandsvrij (geen voorschriften).
	Beeldkwaliteitplan	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.
F	Subsidies	<p>Programma Landelijk Gebied (PLG)(Provinciale Staten van Drenthe 2008a): Subsidie voor sociaaleconomische vitalisering via bijdrage aan behoud en versterken plattelandserfgoed.</p> <p>Cultuurnota Cultuur als Magneet (Provinciale Staten van Drenthe 2008b): Monumentenbeleid uitgevoerd door Drents Plateau. Budget erfgoed €467.000.</p>	Niet van toepassing.
	Ontwikkelingsfondsen (Restauratiefonds)	<p>Drents Monumentenfonds (Restauratiefonds 2011a)</p> <p>Laagrentende lening ten behoeve van instandhouding provinciale monumenten in Drenthe min. €10.000 en max. €200.000.</p>	Niet van toepassing.
	Verevening	<p>Ruimte voor Ruimteregeling (provinciale Staten van Drenthe 2010c): hiermee wordt de mogelijkheid geboden VAB te vervangen voor woningen.</p>	Niet van toepassing.
C	Adviseren	<p>Landschapsarchitect: advies aan B&W met betrekking tot ruimtelijke inpassing van plannen²⁸.</p>	<p>Drents Plateau commissie voor ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorie²⁹: advies cultuurhistorie en schoonheid aan B&W.</p> <p>Afdeling Ruimte advies planologische aspecten aan B&W.</p>
	Ondersteunen	<p>Landschapsarchitect in formele zin (principe uitspraak) als informeel (vooroverleg of 'keukentafelgesprek').</p>	<p>Drents Plateau en Afdeling Ruimte in formele zin (principe uitspraak) als informeel (vooroverleg of 'keukentafelgesprek').</p>

	Kennis delen	<p>Databanken en archieven: www.herbestemmingdrenthe.nl, Drents Archief (met beeldbank).</p> <p>Publiceren: De Oude Kaart van Drenthe (inventarisatie leegstand en herbestemming).</p>	Niet van toepassing.
O	Monumenten-verordening	<p>(Provinciale Staten van Drenthe 2008) Sancties bij beschadigen provinciale monumenten; gemeenten verlenen omgevingsvergunning (mits monumentenverordening opgesteld); Advies door het Drents Plateau; In buitengebied: advies van Gedeputeerde Staten.</p>	<p>(Borger-Odoorn 2007) Ten behoeve van het behandelen van omgevingsvergunningen met betrekking tot beschermde monumenten van rijks- en provinciewege.</p>

Tabel B2.2: Inventarisatie beleidsdocumenten en doelstellingen, Drentse situatie

Bronnen: Deskresearch naar de meest invloedrijke beleidsdocumenten en interviews en gesprekken met medewerkers van de provincie Drenthe, het Drents Plateau en de gemeente Borger-Odoorn.

Diverse gemeenten stellen een beleidsnota op met betrekking tot de ontwikkelmogelijkheden voor VAB. De gemeente De Wolden heeft hiervoor een *Facet Bestemmingsplan Bedrijvigheid Buitengebied* opgesteld waarin regels worden gegeven met betrekking tot vestigingsmogelijkheden voor bedrijvigheid van (in het verleden) gebouwen met 'niet-agrarische bedrijvigheid' als hoofdfunctie of nevenfunctie (2010, 4). Het facet bestemmingsplan kan qua idee worden vergeleken met een bijgebouwenregeling, of projectbesluit. "Ten aanzien van het onderwerp dat het facet bestemmingsplan regelt, komen de regels ten aanzien van dat onderwerp in de onderliggende bestemmingsplannen te vervallen ... met uitzondering van situaties waarvoor een speciale regeling is opgesteld" (2010, 13). Doelen zijn het versterken van het economische draagvlak (de leefbaarheid in dorpen), het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van het platteland (tegengaan leegstand, ongewenst gebruik en verbetering van gebouwen en erven) en het bieden van ruimte aan ondernemers voor het uitvoeren van nieuwe activiteiten in het buitengebied (het benutten voor andere bedrijvigheid) (2010, 5).

Het uitgangspunt is hergebruik van de bestaande bouwmassa waarbij bestaande (agrarische) bedrijven niet in hun bedrijfsvoering mogen worden gehinderd door de nieuwe functie. Daarnaast legt het facetbestemmingsplan nadruk op het behouden of verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. Lichte bedrijfsactiviteiten (categorieën 1,2 en 3.1 van de VNG-methodiek) dienen inpandig plaats te vinden en een inrichtingsplan moet zorgen voor een goede inpassing in het landschap (bijvoorbeeld parkeren en nieuwbouw na sloop). Ook mag de nieuwe functie geen onevenredige verkeeraantrekkende werking hebben. Wanneer het gaat om karakteristieke bebouwing wordt bij de plantoetsing gelet op de karakteristieke hoofdvorm van het gebouw, deze moet zoveel mogelijk intact blijven. (2010, 9-11). De uitvoering van het inrichtingsplan wil de gemeente De Wolden garanderen door een privaatrechtelijke aanvulling. Afspraken worden daarbij vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst, evenals afspraken over te slopen schuren, waarbij een termijn wordt afgesproken waarop de werkzaamheden moeten hebben plaatsgevonden (2010, 12).

Box B2.1: Facet bestemmingsplan gemeente De Wolden

Bron: Gemeente De Wolden 2010

- 28 Een erfinrichtingsplan is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de initiatiefnemer en de provincie waarbij de landschapsarchitect van de provincie een bindend advies geeft over de ruimtelijke inrichting van het erf (indeling, beplanting) van de locatie waar het plan betrekking op heeft.
- 29 Het Drents Plateau kent sinds januari 2011 één commissie voor ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorie in plaats van twee commissies (welstand en monumentenzorg). Plannen worden daarmee integraal beoordeeld. Alhoewel deze integrale benadering nog niet is geëvalueerd onder gemeenten zijn de eerste reacties positief (gesprek Witteveen, Drents Plateau). Gedacht wordt om in de toekomst ook meer aandacht te besteden aan bedrijfseconomische aspecten die het ruimtelijk ontwerp beïnvloeden.

Overheidsniveau		Provincie Groningen	Gemeente Oldambt
Instrumentenfamilie			
J	Monumentenlijst	<i>Niet van toepassing.</i>	1 monument (er geen signalen voor uitbreiding van deze lijst).
	Structuurvisie	Provinciaal OmgevingsPlan (POP) Groningen (Provinciale Staten van Groningen 2009a): Uitgangspunten ruimtelijke ontwikkelingen: 1. SER-ladder; 2. structuur landschap (inventarisatie kwaliteiten: <i>Conceptkaart Identiteit Landschap</i>). De landbouw wordt beschouwd als economische drager van het platteland.	Nieuwe in ontwikkeling , de basis ligt in de Toekomstvisie: Oldambt Grenzeloos Gôud (Oldambt 2009): Uitgangspunten voor ruimtelijke ontwikkelingen. Cultuurhistorie wordt genoemd als bron voor toerisme en werkgelegenheid. Het zichtbaar maken van cultuurhistorie (bijvoorbeeld monumentale boerderijen) is een speerpunt.
	+ Verordening	Provinciale omgevingsverordening Groningen (Provinciale Staten van Groningen 2009b/c): Verankering van provinciale belangen via regels voor en via bestuurlijk overleg met lagere overheden. Voorschriften bestemmingsplan: Woning in VAB, mits: - wonen in hoofdgebouw; - bedrijfsactiviteiten inpandig, categorie 1 en 2 VNG-methodiek, (ook 3 mits de invloed op de omgeving vergelijkbaar is); - maatvoering handhaven (geringe aanpassing bespreekbaar); - aan/uit/bijgebouwen tot 300 m ² , mits niet groter dan hoofdgebouw.	<i>Niet van toepassing.</i>
	Erfgoedvisie	<i>Niet van toepassing.</i>	In ontwikkeling , deze visie vormt een kwaliteitsonderlegger voor ruimtelijke ontwikkelingen.
	Toezicht en handhaving	Tweedelijns toezicht: op basis van attentie door toezicht gemeente: handhaven of doorspelen naar het ministerie van Justitie.	Eerstelijns toezicht: inventariseren excessen, handhaven of doorspelen tweedelijns toezicht (provincie, RCE, ministerie van Justitie).
	Inpassingsplan, Bestemmingsplan, Projectbesluit, Beheersverordening	<i>Niet van toepassing.</i>	Bestemmingsplan Buitengebied Oldambt (Oldambt 2011a/b): Landschapskwaliteiten vormen uitgangspunten voor ruimtelijke ontwikkelingen. Toevoegingen aan het POP met betrekking tot VAB: - geen verkeersaantrekkende werking; - een privaatrechtelijke overeenkomst, inrichtingsplan (door de landschaps-architect van de provincie). Verschillen voor ontwikkeling tussen: 1. landbouwontwikkelingsgebieden: schaalvergroting agrarische sector mogelijk, met behoud kernkwaliteiten; 2. verwervingsgebieden: mogelijkheden beperkter; wonen in

			VAB buiten contingenten. Aanduiding karakteristiek ('ka'): instandhouding hoofdvorm en maatvoering. Vergunningplicht voor sloop.
	Welstandnota	Niet van toepassing.	Nieuwe nota in ontwikkeling. Basis in cultuurhistorische waarden en monumentenbeleid. Advies gericht op ligging, massa en detaillering bouwwerk en toegepast materiaal. De 3 welstandsgebieden: - bijzonder (beschermen/versterken); - regulier (in structuur bestaand); - welstandsvrij (geen voorschriften).
	Beeldkwaliteitplan	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.
F	Subsidies	Programma Landelijk Gebied (PLG) (Provinciale Staten van Groningen 2006): Subsidie voor onderhoud, restauratie en opwaardering van erfgoed in het landelijk gebied	Niet van toepassing.
	Ontwikkelingsfondsen (onderdeel Cultuurnota, (Provinciale Staten van Groningen, 2008) en de Subsidiewijzer (Provinciale Staten van Groningen 2010))	Fonds Gebouwde Collectie Groningen (Prins Bernard Cultuurfonds): Laagrentende lening restauratie gemeentelijke monumenten en beeldbepalende gebouwen (budget: €80.000).	Niet van toepassing.
Groninger Monumentenfonds NV Restaureren, onderhouden en exploiteren, monumenten niet door de markt of beheerder opgepakt.			
Molenhuis Groningen Ondersteunen van instandhouding moleneigenaren (budget €108.800).			
St Behoud Kerkelijke Gebouwen in Groningen/Drenthe: restauratie en herstel, herbestemming en ontwikkeling (budget: €15.000).			
Stichting Oude Groninger Kerken Ondersteunen van initiatie en participatie (budget: €77.000).			
	Verevening	Niet van toepassing	Niet van toepassing
C	Adviseren	Landschapsarchitect: stelt met de initiatiefnemer een inrichtingsplan voor het erf op.	Libau, monumentencommissie: advies beschermd monument aan B&W.
Libau, welstandcommissie: advies schoonheid aan B&W.			
Afdeling Ruimte advies planologische aspecten aan B&W.			
	Ondersteunen	Landschapsarchitect in formele zin (principe uitspraak) en informeel (vooroverleg /'keukentafelgesprek').	Libau en Afdeling Ruimte: in formele zin (principe uitspraak) en informeel (vooroverleg / 'keukentafelgesprek').

	Kennis delen	Databanken en archieven: www.beeldbankgroningen.nl , Groninger Archieven, www.hetverhaalvangroningen.nl .	Niet van toepassing.
		Publiceren: De Oude Kaart van Groningen (inventarisatie leegstand en herbestemming).	Niet van toepassing.
O	Monumentenverordening	Niet van toepassing.	(Oldambt 2010) Voor verlenen vergunning rijksmonumenten en bepalingen rondom gemeentelijk monument.

Tabel B2.3: Inventarisatie beleidsdocumenten en doelstellingen, Groninger situatie

Bronnen: Deskresearch naar de meest invloedrijke beleidsdocumenten en interviews en gesprekken met medewerkers van de provincie Groningen, Libau en de gemeente Oldambt.

BIJLAGE 3
Interviews met stakeholders uit de herbestemmingspraktijk

Deze bijlage geeft nadere informatie over de gestelde vragen in de interviews en andere gesprekken met stakeholders uit de herbestemmingspraktijk. In tabel B3.1 is een overzicht weergegeven van de gesprekken die met benaderde stakeholders hebben plaatsgevonden (en in welke vorm). Naast de interviews hebben ook een aantal andere gesprekken met stakeholders plaats gevonden (tabel B3.1). Deze gesprekken dienden als aanvulling op verkregen informatie over de ervaringen van stakeholders en ontwikkelingen met invloed op het herbestemmen van monumentale gebouwen.

Geïnterviewden			
Datum	Naam	Organisatie	Functie
12-05-2011	Dhr. M. van Dijk	Gemeente Oldambt	Beleidsmedewerker Ruimte (gebiedsontwikkeling)
17-05-2011	Dhr. R. Veenstra	Provincie Groningen	Beleidsmedewerker Cultuur
25-05-2011	Dhr. H. Waterbolk	Libau	Secretaris monumentencommissie
27-05-2011	Dhr. H. Brink	Gemeente Borger-Odoorn	Beleidsmedewerker Ontwikkeling (VAB-beleid)
06-06-2011	Mevr. P. Karistinos	Hotel Resort Landgoed Westerlee	Directrice Hotel Landgoed Westerlee
07-06-2011	Mevr. W. Schutte	Provincie Drenthe	Beleidsmedewerker Ruimte
	Dhr. J. Langeland	Drents Plateau	Programmamanager Herbestemming Drenthe
08-06-2011	Dhr. A. van den Broek	Stichting Doarp en Bedriuw Fryslân	Projectontwikkelaar (werkgebied Noord-Nederland)
16-06-2011	Dhr. M. Verweij	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	Consulent (eerste lijn) voor de provincies Drenthe en Groningen
Gesprekspartners			
Datum	Naam	Organisatie	Functie
01-06-2011	Dhr. M. Sikkink	Drents Landschap	Projectleider gebouwde objecten, hiervoor St. Oude Groninger Kerken
01-07-2011	Mevr. D. Huntjens	Gemeente Oldambt	Beleidsmedewerker Ruimte (erfgoed)
10-07-2011	Mevr. D. Huntjens	Gemeente Oldambt	Beleidsmedewerkers Ruimte (erfgoed)
	Mevr. N. Kolff		
21-07-2011 (telefonisch)	Dhr. T. Wahle	LTO-Noord	Beleidsadviseur omgevingsbeleid (sector melkveehouderij, sectie Drenthe en Groningen)
28-07-2011	Mevr. N. Kolff	Gemeente Oldambt	Beleidsmedewerker Ruimte (erfgoed)
12-08-2011 (telefonisch)	Mevr. G. Ruitenbergh	Gemeente Borger-Odoorn	Beleidsmedewerkers Ontwikkeling (erfgoed)
10-10-2011 (telefonisch)	Dhr. P. Witteveen	Drents Plateau	Voorzitter commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Cultuurhistorie
07-11-2011 (bijeenkomst Hanzehogeschool)	Dhr. L. Hardus	Stichting Industrieel Erfgoed Noord-Nederland	Voorzitter

Tabel B3.1 Lijst met geïnterviewden en andere gesprekspartners

Toegezonden informatie geïnterviewden

Vooraf is de geïnterviewde stakeholders informatie toegestuurd over het onderzoek (zie box B3.1). In grote lijnen komen de gestelde vragen overeen met de weergegeven vragen, in gesprekken die later plaats vonden zijn een aantal vragen door nieuwe inzichten aangepast. Daarnaast hebben een aantal inleidende vragen een beeld gegeven van het werkterrein van de stakeholders en de positie die zij innemen in het herbestemmingsproces. Ook is hierbij gevraagd welke ontwikkelingen van belang zijn geweest voor het herbestemmen van monumentale gebouwen in het buitengebied. Afsluitend is de stakeholders gevraagd om inspiratiebronnen voor hun werk en interessante ontwikkelingen en literatuur voor deze masterthesis.

Na box B3.1 zijn de vragen (in de figuren B3.1 tot en met B3.8) weergegeven die tijdens de interviews zijn gesteld. Aangezien deze interviews hebben plaatsgevonden op het moment voordat het onderzoeks-onderwerp verschoof³⁰ komt de focus van de vragen ietwat vreemd over bezien vanuit het licht van de onderzoeksvraag. Echter de antwoorden op de vragen zijn ook bruikbaar voor het in kaart brengen van de invloed van overheidsinstellingen op het herbestemmingsproces van monumentale gebouwen in het buitengebied in de provincies Drenthe en Groningen.

Geïnterviewde: -

Afnemer: Maarten Vieveen
Afstudeerstage bij BügelHajema adviseurs vanuit de masteropleiding Planologie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

Onderwerp: Behoud versus ontwikkelen bij het herbestemmen van monumentale boerderijen

Datum: -

Locatie: -

Inleiding onderzoek

Van eind april tot eind juli doe ik onderzoek naar het spanningsveld tussen behouden en ontwikkelen bij het herbestemmen van monumentale boerderijen. Daarbij wordt specifiek gekeken naar:

- het gebouw in relatie tot haar omgeving (zowel landschappelijk als in relatie tot het totale aanbod van gelijksoortige monumenten)
- monumentale waarden versus aanpassingen ten behoeve van nieuwe gebruiksfuncties;
- kortetermijndenken (restaureren met een nieuwe functie) versus langetermijndenken (in stand houden van het monument door de nieuwe functie)

Voor het onderzoek worden investeerders/eigenaren, overheidsinstellingen en adviesorganisaties die betrokken zijn (geweest) bij herbestemming geïnterviewd. De interviews dienen ter inspiratie (nieuwe inzichten en informatie) en ondersteuning (kleur geven) van mijn onderzoek. Met de resultaten uit dit interview wordt vertrouwelijk omgegaan. Dat wil zeggen dat gebruikte informatie in het onderzoek uit het interview u eerst wordt toegezonden om mee akkoord te gaan voordat het wordt gepubliceerd. Wanneer u daar geen bezwaar tegen heeft, zou ik graag het interview opnemen.

Box B3.1: Algemene informatie bij de interviews

1. Hoe actueel is het herbestemmen van monumentale boerderijen binnen de gemeente Oldambt?
2. Op welke wijze manifesteert de spanning zich tussen gebruiksmogelijkheden (ontwikkelen) en karakteristieke waarden (behouden)?
3. Hoe wordt deze spanning ervaren?
4. Hoe wordt hierop ingespeeld?
5. Wat zou anders kunnen op het gebied van regels? Minder regels? Of een andere positie als gemeente?

Box B3.2: Vragen interview dhr. M. van Dijk, gemeente Oldambt

30 De veranderingen die gedurende het schrijven van deze masterthesis hebben plaatsgevonden worden bondig omschreven in Hoofdstuk 6, *Reflectie*. Bondig samengevat is de focus van het onderzoek verschoven: van specifiek Oldambtster boerderijen naar monumentaal Religieus, Agrarisch en Industrieel erfgoed in het algemeen, en; van een focus op de relatie van objecten en de ruimtelijke kwaliteit van het landschap naar een focus op de invloed van overheidsbeleid op het herbestemmingsproces (voor opgaven in het buitengebied).

1. Hoe actueel is het herbestemmen van monumentale boerderijen binnen de provincie Groningen?
2. In hoeverre heeft de provincie Groningen zeggenschap over het herbestemmen van monumentale boerderijen?
3. Op welke wijze manifesteert de spanning zich tussen gebruiksmogelijkheden (ontwikkelen) en karakteristieke waarden (behouden)?
4. Hoe wordt deze spanning ervaren?
5. Hoe wordt hierop ingespeeld?
6. Wat zou anders kunnen op het gebied van regels? Minder regels? Of een andere positie als provincie?

Box B3.3: Vragen interview dhr. R. Veenstra, provincie Groningen

1. Op welke wijze manifesteert de spanning zich tussen gebruiksmogelijkheden (ontwikkelen) en karakteristieke waarden (behouden)?
2. Hoe wordt deze spanning ervaren?
3. Hoe wordt hierop ingespeeld?
4. Wat zou anders kunnen wanneer het gaat over de spanning tussen behoud en ontwikkelen? Minder regels? Minder strikt toetsen? Of een andere positie van het Steunpunt monumenten/Libau?

Box B3.4: Vragen interview dhr. H. Waterbolk, Libau

1. Hoe actueel is het herbestemmen van monumentale boerderijen binnen de gemeente?
2. Op welke wijze manifesteert de spanning zich tussen gebruiksmogelijkheden (ontwikkelen) en karakteristieke waarden (behouden)?
3. Hoe wordt deze spanning ervaren?
4. Wat zou anders kunnen wanneer het gaat over de spanning tussen behoud en ontwikkelen?
5. Minder strikt toetsen met het oog op duurzaam in stand houden?
6. Minder focus op het object, maar meer in relatie tot het totaal (saldo benadering)?
7. Een andere positie en/of rol van de gemeente?

Box B3.5: Vragen interview dhr. H. Brink, gemeente Borger-Odoorn

1. Kunt u een globaal tijdsbeeld schetsen waarin het herbestemmen heeft plaatsgevonden?
2. Wanneer: ontstond het idee, werd een architect benaderd, is de vergunningaanvraag ingediend, is de verbouwing van start gegaan en wanneer is begonnen met uitvoering van de onderneming zelf.
3. Met welke partijen heeft overleg plaatsgevonden om het herbestemmen mogelijk te maken?
4. In welke mate hebben deze partijen invloed gehad op het oorspronkelijk plan?
5. In grote lijnen qua gebruiksfuncties en verschijningsvorm (indeling ruimten en aanzicht)
6. Hoe heeft u deze invloed ervaren? Bent u achteraf tevreden met de aanpassingen in het plan?

Wanneer u het proces opnieuw zou doorlopen

7. Zou u dat willen?
8. Wat zou u anders doen? (minder regels, overleg instanties, project anders aanpakken)

Box B3.6: Vragen interview mevr. P. Karistinos, Hotel Landgoed Westerlee

- Hoe actueel is het herbestemmen van monumentale boerderijen binnen de provincie?
1. Op welke wijze manifesteert de spanning zich tussen gebruiksmogelijkheden (ontwikkelen) en karakteristieke waarden (behouden)?
 2. Hoe wordt deze spanning ervaren?
 3. Wat zou anders kunnen wanneer het gaat over de spanning tussen behoud en ontwikkelen?
 4. Minder strikt toetsen met het oog op duurzaam in stand houden?
 5. Minder focus op het object, maar meer in relatie tot het totaal (saldo benadering)?
 6. Een andere positie en/of rol voor het Drentse Plateau/de provincie Drenthe?

Box B3.7: Vragen interview mevr. W. Schutte, provincie Drenthe en dhr. J. Langeland, Drents Plateau

Algemeen

1. Kunt u kort uitleggen wat uw organisatie doet en wat haar missie is?
2. Op welke manier bent u betrokken bij herbestemming van monumenten (boerderijen)?

Behoud versus ontwikkelen

3. Hoe actueel is het herbestemmen van monumentale boerderijen?
4. Welke ontwikkelingen hebben invloed gehad op spanningen bij het herbestemmen van monumentale boerderijen?
5. Hoe wordt deze spanning ervaren? En hoe wordt hierop ingespeeld?
6. Wat kan worden gedaan om de spanningen (die als negatief ervaren worden) te beperken?

Box B3.8: Vragen interview dhr. A. van den Broek, Doarp en Bedriuw Fryslân (DBF)

Ontwikkelingen

1. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de rol en positie van de RCE?
2. Inhoudelijk: advies en onderzoek
3. Institutioneel: politiek en wet- en regelgeving
4. Organisatorisch: invloed burgers

Behouden versus ontwikkelen

5. Hoe actueel is het herbestemmen van monumentale boerderijen bij de RCE?
6. Op welke wijze manifesteert de spanning zich tussen gebruiksmogelijkheden (ontwikkelen) en karakteristieke waarden (behouden)?
7. In het kader van de huidige ontwikkelingen (vraag 2). Zullen deze ontwikkelingen, naar verwachting, een positieve invloed hebben op het gevoelde spanningveld tussen behouden en ontwikkelen? En wat zou er moeten veranderen om hier eventueel beter op in te kunnen spelen?

Box B3.9: Vragen interview dhr. M. Verweij, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

BIJLAGE 4
Interviews met stakeholders betrokken bij de casussen

Deze bijlage geeft nadere informatie over de gestelde vragen in de interviews en andere gesprekken met stakeholders betrokken bij de casussen. In tabel B4.1 is een overzicht weergegeven over de gesprekken die met benaderde stakeholders hebben plaatsgevonden (en in welke vorm). Naast de interviews hebben ook een aantal andere gesprekken met stakeholders plaats gevonden. Deze (telefonische) gesprekken hebben plaatsgevonden wanneer een afspraak op locatie niet binnen de gewenste termijn gemaakt kon worden of ter aanvulling of verificatie van verkregen informatie over de ervaringen van stakeholders over de invloed van overheidsinstellingen bij de concrete herbestemmingprojecten.

Gesprekspartners Gereformeerde Kerk, Tweede Exloërmond			
Datum	Naam	Organisatie	Rol in het herbestemmingsproces
27-09-2011 (interview)	Dhr. en mevr. Verhart	Verhart muziekeducatie	Initiatiefnemer en exploitant
11-10-2011 (telefonisch)	Dhr. J. Hanekamp	Beleidsmedewerker Ontwikkeling (Omgevings- vergunningen), gemeente Borger-Odoorn	Aanspreekpunt over de beoordeling van het verzoek om een principe uitspraak en de aanvraag om een omgevingsvergunning
20-09-2011 (telefonisch)	Dhr. T. Laroo	Bouwkundig adviesbureau Laroo	Advies over bouwtechnische en (vergunning)procedurele zaken aan de initiatiefnemer
16-09-2011 (telefonisch)	Dhr. J. Langeland	Programmamanager Herbestemming Drenthe, Drents Plateau	Advies over het herbestemmen van het provinciaal monument aan de initiatief- nemer (collega's adviseren de gemeente)
27-09-2011 (interview)	Dhr. W. van der Harst	Gemeente Borger-Odoorn	Beleidsmedewerker Ontwikkeling (Ruimtelijke Ordening)
Gesprekspartners Concertboerderij, Valthermond			
Datum	Naam	Organisatie	Rol in het herbestemmingsproces
05-10-2011 (interview)	Dhr. C. Bakker	Voorzitter, Stichting "Klassiek in 't Veen"	Exploitant van de concertboerderij
06-10-2011 (telefonisch)	Dhr. H. Brink,	Beleidsmedewerker Ontwikkeling (VAB-beleid), gemeente Borger-Odoorn	Betrokken bij de legalisatieprocedure voor de bouw- en monumentenvergunning
10-10-2011 (telefonisch)	Dhr. K. Spanjers	Architect, Zaanen en Spanjers architecten BNA BNI	Adviseur over monumenten, bouw- technische en (vergunning)procedurele zaken aan de initiatiefnemer
Gesprekspartners Steenfabriekterrein Rusthoven, Wirdum			
Datum	Naam	Organisatie	Rol in het herbestemmingsproces
09-10-2011 (gesprek)	-	Kraker Steenfabriekterrein	(Illegale) gebruiker van het terrein
16-09-2011 (gesprek)	Dhr. C. Holstein	Reaturatiearchitect, Holstein Restauratie- architectuur	Plan 1: advies over restauratie, ontwik- keling en exploitatie aan de initiatief- nemer (stichting) Plan 2: advies over restauratie en exploi- tatie aan de initiatiefnemer (eigenaar)
03-10-2011 (interview)	Dhr. J. Giezen	Architect, Gemma BV	Plan 2: advies over ontwikkeling en exploi- tatie aan de initiatiefnemer (eigenaar)

			Plan 3: advies over restauratie, ontwikkeling en exploitatie aan de initiatiefnemer (ontwikkellende aannemer)
20-09-2011 (interview)	Dhr. M. Hulshof	Beleidsmedewerker Ruimte (gebiedsontwikkeling)	Plan 3: begeleiding vanuit de gemeente over wenselijke ontwikkelingen
Gesprekspartners Hotel Landgoed Westerlee, Westerlee			
Datum	Naam	Organisatie	Rol in het herbestemmingsproces
06-06-2011 (interview)	Mevr. P. Karistinos	Directrice, Hotel Resort Landgoed Westerlee	Initiatiefnemer en exploitant
05-09-2011 (interview)	Dhr. H. Waterbolk	Secretaris monumenten- commissie, Libau	Advies over aanvaardbare ingrepen aan cultuurhistorische waarden aan de gemeente
22-09-2011 (gesprek)	Dhr. A. Lammersma	Beleidsmedewerker Ruimte (vergunningverlening)	Toetsing aanvraag om bouwvergunning en advies aan B&W
22-09-2011 (interview)	Dhr. W. Zandstra	Projectleider, Van Helden en Partners	Begeleiding realisatie bouwwerkzaam- heden namen de initiatiefnemer en contactpersoon met overheidsinstellingen gedurende de realisatie

Tabel B4.1: Lijst met geïnterviewden en andere gesprekspartners

Toegezonden informatie geïnterviewden

In box B4.2 worden de vragen behandeld die in de interviews zijn besproken. In grote lijnen komen de gestelde vragen overeen met de weergegeven vragen, in gesprekken die later plaats vonden zijn een aantal vragen door nieuwe inzichten aangepast. Vooraf is de geïnterviewde stakeholders informatie toegestuurd over het onderzoek (zie box B4.1). Daarnaast hebben een aantal inleidende vragen een beeld gegeven van het werkterrein van de stakeholders en de positie die zij innemen in het herbestemmingsproces. Afsluitend is de stakeholders gevraagd om inspiratiebronnen voor hun werk en interessante ontwikkelingen en literatuur voor deze masterthesis. Op de volgende pagina worden zijn de vragen weergegeven die gedurende de interviews zijn gesteld.

Interview

Geïnterviewde: -

Afnemer: Maarten Vieveen
Afstudeerstage bij BügelHajema adviseurs vanuit de masteropleiding Planologie, Faculteit
Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

Onderwerp: Behoud versus ontwikkelen bij het herbestemmen van monumentale boerderijen

Datum: -

Locatie: -

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het zoeken naar mogelijkheden om overheidsbeleid met betrekking tot het herbestemmen van monumenten in het buitengebied te 'verbeteren'. Daarbij gaat het niet om het evalueren van gevoerd overheidsbeleid, maar het vergelijken van ingezette instrumenten en de toepassing ervan aan de hand van concrete herbestemmingprojecten.

Concreet worden aan het eind van dit onderzoeksrapport aanbevelingen gegeven aan overheidsinstellingen over hoe overheidsbeleid effectiever toegepast kan worden

Hoofdvraag onderzoek

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Op welke wijze zou overheidsbeleid (documenten en de uitvoering ervan) met betrekking tot het herbestemmen van monumenten in het buitengebied beter (effectiever) ingezet kunnen worden?*

Dus wat gaat goed? Wat kan beter? Op welke manier kan het beter?

Effectiviteit van overheidsbeleid: heeft de interventie/het instrument het gewenste doel?

- Welke 'instrumenten' worden ingezet? Met welk doel?

Instrumenten: dit zijn algemene regels in documenten met betrekking tot procedures en hoofdlijnen voor nieuwe functies van het gebouw (bijvoorbeeld structuurvisie, erfgoednota en bestemmingsplan);

- Werken de instrumenten zoals in de doelstelling is omschreven?

Uitwerking beleid: dit is de vertaling van het beleid naar de praktijk waarbij partijen het met elkaar eens moeten worden over het plan voor herbestemming (advies van het monumentensteunpunt, communicatie tussen overheid en initiatiefnemer)

Positie casussen binnen het onderzoek

Naast een literatuurstudie en een analyse van beleidsdocumenten worden een aantal casussen onderzocht in Groningen en Drenthe. Met betrekking tot deze casussen wordt per project met diverse partijen gesproken: initiatiefnemer/exploitant, adviserend architect, relevante overheidsinstanties, adviserend monumentenzorger (rijksdienst en/of regionaal steunpunt monumentenzorg).

Aan de hand van gerealiseerde projecten zal voor een deel duidelijk worden op welke wijze overheidsbeleid invloed heeft gehad op het herbestemmen van monumenten en of dit, achteraf gezien, het gewenste resultaat heeft gehad. Daarnaast kan aan de hand van (nog) niet gerealiseerde projecten worden onderzocht of overheidsbeleid een (belangrijke) veroorzaker is van het niet doorzetten van de planvorming naar realisatie van het plan.

'Het ruimtelijk ontwerp' wordt als middel gezien om de wensen van de initiatiefnemer vorm te geven (zowel functioneel als architectonisch). Onderscheiden fasen zijn: 1. de 'oorspronkelijke' situatie, 2. het voorlopig ontwerp, 3. het definitief ontwerp en 4. de huidige situatie (indien gerealiseerd).

Gespreksonderwerpen

Met deze vragen wil ik kijken op welke momenten overheidsbeleid invloed heeft gehad op het herbestemmingsproces en of het resultaat achteraf zowel volgens zowel de initiatiefnemer en overheid 'acceptabel' is.

NB. Het plan voor herbestemming is niet alleen het ruimtelijk ontwerp, maar ook de exploitatieopzet

Box B4.1: Algemene informatie bij de interviews

Algemeen: het plan voor herbestemming (beide projecten)

1. Waarom deze functie op deze plek? (*waarom op deze locatie/boerderij*)
2. Welke 'stappen' zijn ondernomen gedurende het herbestemmingsproces?
3. Op welk moment heeft er contact met overheidsinstellingen plaatsgevonden?
4. Hoe zag het oorspronkelijke plan voor herbestemming (ruimtelijk ontwerp en exploitatie) eruit?
5. Welke partijen hebben invloed uitgeoefend op het plan voor herbestemming?
6. Hoe is deze invloed af te lezen in het plan voor het herbestemmen?
7. Heeft dit geleid tot bepaalde spanningen met de overheid/binnen de verschillende (sectoren) van de overheid?

Niet gerealiseerde projecten:

8. Welke spanningen en frustraties zijn ontstaan waardoor het project niet is doorgegaan/is 'blijven steken'?
9. Op welke manieren hadden deze spanningen en frustraties kunnen worden voorkomen of verzacht?
10. Wanneer het project opnieuw opgepakt kon worden, zou u dat doen en wat zou u dan anders doen?

Gerealiseerde projecten:

11. Hoe zag het definitieve plan voor herbestemming eruit?
12. Welke obstakels/uitdagingen kwamen in beeld tijdens de (bouw)werkzaamheden?
13. Heeft het herbestemmen het gewenste resultaat gehad?
14. Is het goed te exploiteren? (*economisch*) Of: kan de functie het gebouw in stand houden?
15. Hebben er achteraf te stevige ingrepen plaats gevonden?
16. Is de situatie zoals het nu is het hoogst haalbare?
17. Waar komt dit door?
18. Had met ander beleid of een andere benadering een 'beter' resultaat behaald kunnen worden?
19. Wanneer het project opnieuw opgepakt kon worden, zou u dat doen en wat zou u dan anders doen?

Box B4.2: Vragen interviews