

Bijlage 3 Planologisch handelingskader bij functieverbreiding en -verandering

Spelregels voor/ afspraken over toekomstbestendigheid en passend gebruik van religieus cultureel erfgoed

Er is geen rechte lijn van 100 procent religieus gebruik naar 100 procent ander gebruik en elk gebouw, omgeving en omstandigheden zijn anders. Functieverandering is daarom altijd een proces dat maatwerk verlangt. Een planologisch handelingskader biedt duidelijkheid over rollen, mogelijkheden en stappen die doorlopen moeten worden. Het voorkomt willekeur en ad hoc-besluiten over de omgang met het religieus cultureel erfgoed.

Het planologische kader biedt een handelingsperspectief voor functieverbreiding, -verandering en herbestemming van religieus cultureel erfgoed en kan een plek krijgen in het Omgevingsplan.

Omgevingswetbestendig kader

Het handelingskader voor de omgang met het religieus erfgoed sorteert voor op de invoering van de Omgevingswet en de komst van het Omgevingsplan. Het kader bestaat niet uit een set regels maar duidt de omgang met de kernkwaliteiten en -waarden van dit type erfgoed. Daarmee geeft het invulling aan het casco Omgevingsplan van de VNG dat voorstelt om in hoofdstuk 2 van het Omgevingsplan de bedoeling te beschrijven.

Het handelingskader religieus erfgoed geeft die bedoeling helder aan via de uitgangspunten: behoud door ontwikkeling, treden voor functies en wijziging daarvan, en een stappenplan voor planontwikkeling. Daarnaast maakt het duidelijk hoe de betekenis van het erfgoed en het gebruik zich tot elkaar verhouden. De kernkwaliteiten maken de plek herkenbaar en leggen de te beschermen eigenheid vast. Door de kernkwaliteiten leidend te maken bij het maken van plannen kan de betekenis van het erfgoed versterkt worden, is duidelijk waarin het erfgoed onderscheidend is en kan het eigen karakter, in welke vorm dan ook, doorgegeven worden. Zo wordt het verhaal en de bedoeling van het verleden doorgegeven. Op deze wijze worden erfgoedwaarden onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit en wordt invulling gegeven aan de bedoeling van de Omgevingswet. Hiermee ligt de houding vast ten opzichte van dit erfgoed en is vooraf voorspelbaar welke maatwerkeisen er binnen een opgave liggen.

Doel van functieverandering en herbestemmen

Functieverbreiding, -verandering en herbestemming van cultuurhistorisch waardevol religieus vastgoed betreft gebouwen die een leven geleefd hebben en een verhaal te vertellen hebben. Een passende functie is de belangrijkste (economische) drager voor goed beheer en behoud. Doel van flexibiliteit in functies is dat objecten een nieuw leven krijgen zonder dat ze daarbij hun verhaal verliezen, terwijl er tegelijkertijd toch ook een ander gebruik mogelijk is.

Rol van cultuurhistorische waarde

De cultuurhistorische waarde en de beschermingsstatus zijn zeer bepalend in de zoektocht naar passend gebruik. De waardering/ betekenisverlening biedt een overzicht van gebedshuizen en hun betekenis voor de stad. De erfgoedwaarden bepalen de mate van de zogenaamde aantrekbaarheid: hoe hoger de waarde, hoe zorgvuldiger het vraagstuk rond de instandhouding van het erfgoed doorlopen moet worden.

Over het algemeen geldt dat het oorspronkelijke gebruik het meest passend is, ook al kunnen veranderingen in de liturgie ook wijzigingen in het gebruik verlangen die van invloed zijn op de erfgoedwaarden. Ook functieveranderingen binnen de bestaande sociaal-maatschappelijke bestemming kunnen ingrijpend zijn, en vergen een zorgvuldige afweging.

Scenario's in relatie tot het gebruik

Getrapt scenario van meest gewenst naar minst gewenst.

1. Het gebedshuis blijft in gebruik door en in bezit van één geloofsgemeenschap en wordt incidenteel en/of structureel voor andere functies gebruikt vanuit de doelstellingen van de gemeenschap (diaconaal werk, bijv. priklocatie Corona / vluchtelingenopvang). Dit wordt niet gezien als verbreding of functieverruiming, maar hoort bij de geloofstaak. Door een brede opvatting van het begrip “kerk” en de plek van het gebouw daarin (met bijbehorende sociaal-maatschappelijke bestemming) is het mogelijk om toekomstwaarde te scheppen zonder “zware procedures” om ander gebruik mogelijk te maken. Dit wordt gezien als het optimaliseren van het gebruik binnen bestaande kaders.
2. Het gebedshuis blijft in gebruik door en in bezit van de geloofsgemeenschap, maar krijgt medegebruik door andere geloofsgemeenschappen en/of andere functies binnen sociaal-maatschappelijke bestemming; het gebruik als gebedshuis blijft de hoofdfunctie.
3. Het gebedshuis blijft in gebruik door en in bezit van de geloofsgemeenschap, maar komt daarnaast beschikbaar voor nevengebruik en multifunctioneel gebruik. Hierbij kan de liturgische functie nevengebruik worden, en het bijbehorende terrein kan worden ontwikkeld en/of geëxploiteerd voor ander gebruik (bijv. woningbouw voor een passende doelgroep).
4. Het gebedshuis komt in ander eigendom (bijvoorbeeld stichting of exploitant), maar de kerkelijke partij blijft het gedeeltelijk gebruiken voor de eredienst. De gebedshuisfunctie wordt een “nevenfunctie” naast andere functies, en ook gebruik van het gebedshuis buiten de niet-sociaal-maatschappelijke bestemming is mogelijk (kantoor, horeca).
5. De locatie verliest zijn religieuze functie in het geheel, en er wordt een geheel nieuwe functie binnen of buiten de sociaal-maatschappelijke bestemming gezocht. Gebedshuis én terrein krijgen een ander gebruik.
6. Sloop van het gebedshuis, volledig nieuwe ontwikkeling van de locatie.

Functies van meest gewenst naar minst gewenst (prioritering)

- a. Functieverandering of -verbreding binnen de bestaande sociaal-maatschappelijke bestemming van meest naar minst gewenst
 - i. Kunst en cultuur
 - ii. Verenigingsleven
 - iii. Onderwijs (inclusief kinderopvang / BSO)
 - iv. Maatschappelijke opvang en/of zorg
 - v. Sport
- b. Functieverandering of -verbreding buiten de bestaande sociaal-maatschappelijke bestemming van meest naar minst gewenst
 - i. Horeca en/of dienstverlening (kantoor)
 - ii. Wonen
 - iii. Andere commerciële functies die minder passend zijn door de aard van het bedrijf en/of de ingrijpende wijzigingen die er mee gepaard gaan.

Hoewel eerst gezocht moet worden naar functieverandering of -verbreding binnen de bestaande sociaal-maatschappelijke bestemming kan een andere bestemming meer gewenst zijn vanwege de benodigde ingrepen in het gebouw en/of de gevolgen voor de omgeving van een nieuwe functie binnen de sociaal-maatschappelijke bestemming.

Omdat de betekenis van gebedshuizen voor de stad en haar inwoners een essentiële waarde is, zijn functies waarbij het gebedshuis en het omliggende terrein openbaar toegankelijk blijven of worden meer gewenst dan functies die privatisering betekenen.

Een proces voor functieverbreiding, -verandering en herbestemming begint met vragen stellen

Wat voor plek wil je dat de kerk is en blijft? Welke kernkwaliteiten moeten behouden blijven? Wat is het belangrijkste aspect hierin: wat is absoluut 'onaanraakbaar' en vormt het "hart" of de "ziel" van het erfgoed waar het erfgoed niet zonder kan. Hoe kan deze "ziel" behouden blijven bij herbestemming van het gebouw, zijn omgeving en/of de religieuze objecten, zelfs bij (gedeeltelijke) sloop?

In het planproces moet het beantwoorden van deze vragen geborgd worden; het is een verplicht onderdeel bij veranderingen in het gebruik. De kernkwaliteiten duiden en respecteren zijn voorwaardelijke eisen in het plan.

Stappenplan bij functieverandering en herbestemming

- 1. De eigenaar (initiatiefnemer) formuleert wensen en voert een eerste verkenning uit op basis van de beoordelingsaspecten
De herbestemmingsanalyse is hiervoor een hulpmiddel*
- 2. Initiatiefnemer betreft gemeente en omwonenden bij het proces. Initiatiefnemer kiest een vorm van periodiek overleg (bijv. oprichting van een stuurgroep of klankbordgroep) en communicatie richting omwonenden*
- 3. Gemeente is gesprekspartner over mogelijkheden voor functies en omgang met het erfgoed*
- 4. Initiatiefnemer maakt een schetsontwerp en maakt inzichtelijk in hoeverre het erfgoed gewijzigd moet worden voor de functieverandering*
- 5. Gemeente vraagt advies over het schetsontwerp aan de Adviescommissie voor Omgevingskwaliteit (vooroverleg)*
- 6. Initiatiefnemer voert de benodigde nadere onderzoeken uit om tot een definitief plan te komen, waaronder ten minste een Cultuurhistorische Effectrapportage (CER) waarin de gevolgen voor de erfgoedwaarden (aspecten zoals opgenomen in de waarderingstabel) inzichtelijk worden gemaakt*
- 7. Het definitieve plan volgt de reguliere route voor functieverandering en vergunningverlening*

Beoordelingsaspecten voor functieverandering en herbestemming

Financiële aspecten

Beleid van het betreffende geloofsgemeenschap / eigenaar

Bouwtechnische aspecten

Cultuurhistorische aspecten

- Historische betekenis (rol in historie van de stad)
- Stedenbouwkundige betekenis (rol in stedelijk weefsel / oriëntatiewaarde)
- Architectuur (exterieur)
- Architectuur (interieur)
- Roerende collectie inclusief orgels, kerkelijke kunst, archieven
- Sociaal-maatschappelijke waarde van het erfgoed, zoals dit erfgoed leeft en functioneert vanuit de betreffende gemeenschap.

Liturgische aspecten (inclusief muziek)

Draagvlak in de wijk en in de stad

Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van het Nationale Stappenplan “Herbestemmingsanalyse” of een ander, in samenspraak goedgekeurde wijze van analyseren.

Nationale Stappenplan Herbestemmingsanalyse

Doel

Het doel van de herbestemmingsanalyse is dat vooraf onderzocht wordt in hoeverre het mogelijk is om het vastgoed een nieuw leven te geven zonder dat het daarbij zijn verhaal verliest, terwijl er tegelijkertijd toch ook een impuls kan worden gegeven aan de stad.

Opzet

De herbestemmingsanalyse richt zich op een balans (synergie) tussen kernwaarden en programma van eisen. Het onderzoek geeft ten minste inzicht in:

- a. Het laadvermogen van het monument
Wat zijn de kernwaarden, welke veranderruimte is er (de aanraakbaarheid), in hoeverre is de veranderruimte afhankelijk van bepaalde functies?
- b. De noodzakelijke aanpassingen ten behoeve van het programma
Beoordeling van de noodzakelijkheid van aanpassingen en de impact ervan op de waarden.
- c. De duurzaamheid van de bestemming
Levensvatbaarheid, toekomstbestendigheid, maatschappelijke relevantie.
- d. De financiële consequenties
Welke kosten, opbrengsten, exploitatiemogelijkheden, belangen, partijen spelen een rol; wanneer moet de exploitatie kostendekkend zijn; wat is er nodig om een herbestemming al dan niet op termijn haalbaar te maken?
- e. De mogelijkheden om met tijdelijke functies naar een eindmodel te groeien
Stadsherstelformule: onderzoek de haalbaarheid, voorkom verval, koop het pand of complex en restaureer het en zoek er een passende (economische) functie bij, zodat het gebouw of complex behouden blijft.
- f. De plan van aanpak
Scenariostudie voor de invulling, waarna zo nodig een gefaseerde uitvoering van bouwen/restaureren in combinatie met het completeren van het financiële plaatje.

Onderzoeksvragen

Meer specifiek is het gewenst een beeld te schetsen van de kansen en bedreigingen op basis van de volgende facetten: bestuurlijk, economie, cultuurhistorie, ruimte, milieu en financiën. Per facet dienen – voor zover relevant – de vragen te worden beantwoord en zaken te worden beoordeeld.

De analyse is een hulpmiddel, geen lijst om af te vinken. De analyse wordt tijdens het planproces steeds meer ingevuld en verfijnd. Per opgave zullen er andere accenten nodig zijn. De analyse blijft van eerste idee tot en met het definitieve plan een beoordelingskader voor kansen en bedreigingen.

economie

1. bijdrage aan de aantrekkelijkheid voor de woon- en werkomgeving
2. invloed op nieuwe locaties/mogelijkheden voor bedrijven
3. mate waarin de economische structuur wordt versterkt
4. invloed op de werkgelegenheid
5. invloed op de lokale bestedingen
6. invloed op de concurrerendheid met nieuwbouw

7. invloed op de vastgoedmarkt

ruimte

1. invloed op de gebiedsidentiteit
2. invloed op maatschappelijke effecten
3. kwaliteitsimpuls voor de buurt
4. prikkel voor andere investeringen
5. realisatie van ruimtelijk beleid op lange termijn
6. mogelijkheid voor huisvesting van specifieke groepen
7. mate waarin sprake is van katalysatorfunctie voor gebiedsontwikkeling
8. mate waarin ruimte ontstaat voor experimenten
9. mate waarin sprake is van strijdigheid met ruimtelijke kaders

cultuurhistorie

1. bijdrage aan de culturele geschiedenis (gebouw en gebied)
2. invloed op de cultuurhistorische waarden vanwege het gebruik*
3. invloed op de cultuurhistorische waarden vanwege aanpassingen*
4. inbreng van expertise (passende functies en veranderruimte monument)

** de Cultuurhistorische Effectrapportage, waaruit de gevolgen voor de erfgoedwaarden duidelijk worden, heeft zowel betrekking op de gevolgen van het gebruik als de gevolgen van de aanpassingen die nodig zijn.

milieu

1. invloed op het voorkomen van nieuwbouw in groene gebieden
2. mate waarin verbruik van grondstoffen wordt voorkomen door nieuwbouw
3. invloed op het voorkomen van verkeer(sbewegingen)
4. mate waarin de principes van Duurzame Monumentenzorg kunnen worden gerealiseerd
5. invloed op energieverbruik

financiën

1. invloed op waarde omliggend vastgoed (OZB)
2. invloed op de OZB-opbrengsten (a.g.v. gebruik)
3. snelheid en prijs in relatie tot nieuwbouw
4. mate waarin kosten door leegstand kunnen omgezet in opbrengsten door gebruik
5. mate waarin elders aanleg en beheer van voorzieningen kan worden voorkomen
6. mate waarin elders inkomsten uit gronduitgifte worden gemist
7. mate waarin financiële belangen in andere vastgoedprojecten worden beïnvloed

8. gevolgen op waarde a.g.v. prijsontwikkelingen na verwerving vastgoed
9. investeringskosten in kennis, vaardigheden en begeleiding

bestuurlijk

1. aanwezigheid van middelen en kennis om de herbestemming te ondersteunen
2. inzicht in vraag, aanbod en belangen lokaal vastgoed
3. mogelijkheden vraag, aanbod en belangen met elkaar te verbinden
4. maatschappelijke verantwoordelijkheid tegen gevolgen van leegstand
5. voorbeeldfunctie (met eigen vastgoed)
6. intensieve(re) samenwerking tussen diensten
7. invloed van de formele taken op het creatieve proces
8. mogelijkheid nieuwe financieringsconstructies te gebruiken
9. invloed van regel- en bestuursdruk
10. mogelijkheid van oppositie bij burgers als gevolg van nieuwe functies
11. mogelijkheid van succes binnen ambtsperiode bestuurders