

# Afwegingskader bescherming karakteristieke objecten

24 oktober 2019

---

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Groningen;

gelet op het Facetbestemmingsplan karakteristieke objecten;

gelet op artikel 4.81 van de Algemene wet bestuursrecht;

besluit vast te stellen het volgende afwegingskader: **Afwegingskader bescherming karakteristieke objecten gemeente Midden-Groningen**

## Artikel 1. Inleiding

De gemeente Midden-Groningen heeft in haar Facetbestemmingsplan karakteristieke objecten<sup>1</sup> regels geformuleerd voor de bescherming van karakteristieke panden en delen daarvan. Een omgevingsvergunning sloop kan alleen onder voorwaarden van artikel 3.4.2 van het bestemmingsplan worden verleend.

In de praktijk blijkt dat deze regels nog ruimte bieden voor interpretatie over de aan te leveren informatie, op basis waarvan het college een afweging moet maken of in het locatie specifieke geval sloop van het pand opweegt tegen de bescherming ervan. Daar speelt ook de richtlijn uit het Meerjarenprogramma bouwkundig versterking 2017-2021<sup>2</sup> een rol in. Namelijk dat als de kosten voor bouwkundig versterken meer dan 150% van de nieuwbouwwaarde bedragen, mag een eigenaar sloop - nieuwbouw overwegen. Het bestemmingsplan en het Erfgoedprogramma<sup>3</sup> bevat deze richtlijn niet en de gemeente Midden-Groningen wil voorkomen dat de toepassing van het Facetbestemmingsplan in combinatie met de financiële verhouding uit het Meerjarenprogramma bouwkundig versterken tot ongewenste sloop van karakteristieke panden leidt. Van de andere kant mag de bescherming van karakteristieke panden ook niet leiden tot achterstallig onderhoud en verpaupering van het object, omdat de bescherming nieuwe initiatieven op slot kan zetten.

## Artikel 2. Doel

Met dit afwegingskader streeft de gemeente ernaar om - bij initiatieven tot verbouw of (gedeeltelijke) sloop-nieuwbouw - samen met de eigenaar een balans te vinden in enerzijds de gebruikswaarde van het object en anderzijds zoveel mogelijk behoud van de karakteristieke waarde ervan, onder de randvoorwaarde dat de constructieve veiligheid te allen tijde moet zijn geborgd.

De gemeente gebruikt het afwegingskader bij vergunningsaanvragen of meldingen van nieuwbouw of verbouw, waarbij de initiatiefnemer voornemens is karakteristieke objecten uit het Facetbestemmingsplan karakteristieke objecten geheel of gedeeltelijk te slopen, voor zover dit deel uitmaakt van de karakteristieke hoofdvorm van het object.

Het afwegingskader is niet bedoeld voor eventuele bouwkundige toevoegingen<sup>4</sup> aan het karakteristieke object zonder dat sprake is van geheel of gedeeltelijke sloop van karakteristieke object. De regels voor deze bouwkundige toevoegingen beschrijft de gemeente in haar welstandsverordening.

## Artikel 3. Uitgangspunten

Het facetbestemmingsplan geeft ruimtelijke regels waaraan de gemeente een initiatief - veelal een bouwplan - toetst. De gemeente moet een bouwplan ook aan andere regelgeving toetsen, veelal vallend onder de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht. Hier schuilt ook het grote knelpunt bij

---

<sup>1</sup> Bestuurlijk vastgesteld op 20 december 2018

<sup>2</sup> Tevens vastgesteld door de Gemeenteraad van Midden-Groningen

<sup>3</sup> Erfgoedprogramma 2017 – 2021 van de Nationaal Coördinator Groningen i.s.m. regionale overheden

<sup>4</sup> Zoals aanbouwen als erkers, carports en dergelijke

karakteristieke objecten: indien te groot gewicht wordt toegekend aan één of enkele (publieke) belangen kan het voor de eigenaar of gebruiker oninteressant of financieel onhaalbaar worden om te investeren in het object. Ruimtelijke of economische stagnatie of zelfs achteruitgang kan daarvan het resultaat worden. Ook kan voor een initiatiefnemer het voorbereidingsproces tot sloop-nieuwbouw of verbouw dermate inhoudelijk complex en kostbaar worden dat hij afziet van investering. Met hetzelfde resultaat.

### **Uitgangspunt 1: Maatwerk**

De gemeente Midden-Groningen wil voor de karakteristieke panden naar een tailormade-benadering, waarin zij nieuw- en verbouwplannen beoordeelt binnen de volgende waarden:

- Gebruikswaarde: De (functionele) waarde van de woning of het bouwwerk voor de eigenaar staat voorop. Dat betekent niet dat alles mag of kan. De gemeente toetst aan eventuele publieke beperkingen die de overheid voor het object heeft opgelegd.
- Constructieve veiligheid: het object moet bouwkundig altijd voldoen aan de NEN-8700 en bij seismische risico's op afzienbare termijn aan de vigerende NPR-9998;
- Karakteristieke waarde: Als de gemeente het gebouw of bouwwerk (of delen daarvan) heeft beschermd tegen sloop via het Facetbestemmingsplan, dan kan het college alleen gemotiveerd daarvan afwijken. Het afwegingskader bescherming karakteristieke objecten streeft naar eenduidigheid, reproduceerbaarheid en transparantie aan de voorkant van sloop-nieuwbouw of verbouwinitiatieven van karakteristieke objecten: zowel voor de initiatiefnemer als voor de gemeente zelf.

De gemeente zoekt in de maatwerk-benadering<sup>5</sup> samen met de eigenaar actief in het participatietraject<sup>6</sup> om tot een aanvaardbare oplossing te komen, omdat derden<sup>7</sup> onvoldoende dicht bij het gemeentelijke bestuur staan om te komen tot een gebalanceerde integrale afweging. Als door gevolg van het initiatief de karakteristieke waarde wordt aangetast, neemt de gemeente uiteindelijk het besluit of zij dit toestaat op basis van het Facetbestemmingsplan bescherming karakteristieke objecten. Bij dit besluit speelt het proces dat samen met de eigenaar is doorlopen een belangrijke rol.

### **Uitgangspunt 2: Het initiatief ligt bij de eigenaar**

Het initiatief voor sloop-nieuwbouw of karakteristieke objecten ligt bijna altijd bij de eigenaar van het object. In enkele gevallen kan het initiatief liggen bij een vertegenwoordiger van de eigenaar, zoals in de versterkingsopgave aardbevingen. Procesmatig is het wenselijk dat de eigenaar de initiatiefnemer is, met zijn eigendomsrecht op het object en de daaruit voortkomende belangen en wensen. De eigenaar kan - als hij dat wenst - hooguit door derden gefaciliteerd worden in zijn belangenbehartiging. Daarmee hangt dit uitgangspunt nauw samen met "wie belang heeft betaalt". De overheid kan de eigenaar in zijn rechten beperken vanuit het publieke belang, zoals beschreven in het Facetbestemmingsplan karakteristieke objecten.

### **Uitgangspunt 3: Wie belang heeft betaalt**

Aan een initiatief tot sloop-nieuwbouw of verbouw ligt altijd een belang of wens ten grondslag. De initiatiefnemer moet in ieder geval bereid zijn om voor zijn belang te betalen. Er kunnen ook andere belanghebbenden zijn die bereid zijn te investeren in het initiatief. Onder meer zijn de volgende investeerders te noemen:

- De eigenaar / gebruiker die belang heeft om (gebruiks)waarde toe te voegen aan zijn object;
- De bank of private investeerder die een financieel rendement kan halen uit het verstrekken van een lening aan de eigenaar / gebruiker;

---

<sup>5</sup> De gemeente voert in maatwerkgevallen zelf het casemanagement Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

<sup>6</sup> Het traject voorafgaand aan de daadwerkelijke vergunningaanvraag voor sloop-nieuwbouw of verbouw, waarin belangen, meningen en creativiteit centraal staan om tot een oplossing te komen

<sup>7</sup> Zoals gemeentelijke uitvoeringsorganisaties of adviseurs

- Een rechtspersoon die via een investering in het object zijn risicoaansprakelijkheid beperkt;
- De overheid die belang kan hebben om bepaalde ruimtelijk/economische ontwikkelingen te stimuleren of karakteristieke waarden te behouden via subsidies of (opkoop)regelingen;
- Brancheorganisaties die haar leden in natura kan begeleiden in investeringstrajecten en het contact met de overheid;
- Een NGO<sup>8</sup> die belang kan hebben om een maatschappelijk belang te stimuleren via subsidies.

Vanuit het economische marktprincipe is de verwachting dat potentiële investeerders niet altijd even transparant zijn in hun bereidheid tot investeren. De meeste (potentiële) investeerders hebben economisch voordeel als de investering van de andere partijen kan worden vergroot. Om tot een succesvol traject te komen is een zeker vertrouwen nodig tussen investeerders. Dat leidt tot het laatste uitgangspunt aan een onderhandelingstraject: “meer met minder”.

#### Uitgangspunt 4: Meer met minder

De wens tot sloop-nieuwbouw of verbouw van een karakteristiek object brengt meestal een complex proces op gang van tegengestelde inhoudelijke afwegingen en daaraan gekoppelde (grote) financiële gevolgen. Procesmatig geldt: des te complexer het afwegingsproces, des te minder personen aan de onderhandelingstafel zijn gewenst. Autonoom ontwikkelt het proces zich vaak precies andersom: iedere belanghebbende wil aan tafel om zijn of haar belang te behartigen. Veelal met stagnatie, inhoudsloze compromissen en afgebroken trajecten tot gevolg. Uiteindelijk is niemand daar bij gebaat. Voor sloop-nieuwbouw en verbouwtrajecten van karakteristieke objecten organiseert de gemeente het volgende overleg met de eigenaar / gebruiker:

1. Een voor alle partijen acceptabele (gemeentelijk) voorzitter;
2. De eigenaar / gebruiker van het karakteristieke object;
3. Indien gewenst of noodzakelijk: de adviseur / inhoudelijk specialist van de eigenaar / gebruiker;
4. Een vertegenwoordiger van de gemeente die de gemeente op de volledige beleidsbreedte van het (VTH) omgevingsrecht vertegenwoordigt;
5. Indien gewenst of noodzakelijk: een deskundige / specialist die eigenaar en overheid inhoudelijke adviezen geeft op de onderdelen waar de belangen tegengesteld zijn. De deskundigen kunnen in de loop van het proces wisselen omdat de benodigde expertise kan variëren.

De gemeente richt zich in het overleg met eigenaar / gebruiker op de condities ‘onder welke voorwaarden het initiatief mag’. De initiatiefnemer motiveert in het overleg zijn initiatief en toont aan dat het karakteristieke object redelijkerwijs niet te behouden is. De gemeente participeert desgewenst actief in het voorbereidingsproces van initiatiefnemer om zijn belangen, wensen en creativiteit te duiden in de (gemeentelijke) wet- en regelgeving. Waar relevant verwijst zij door naar deskundigen of specialisten om het initiatief te laten voldoen aan het gewenste informatieniveau. De gemeente gaat desgewenst actief na welk belang zij bij het initiatief heeft en zorgt voor een eenduidige bestuurlijke vertegenwoordiging in het participatietraject op de hele breedte van het omgevingsrecht. Bij een gemiddelde en hoge bescherming van het karakteristieke object vraagt het college van Burgemeester en Wethouders de erfgoedcommissie advies voordat zij een besluit neemt over het initiatief.

#### Artikel 4. Indieningsvereisten

Uitgangspunt voor de indieningsvereisten is dat de benodigde informatie voor het initiatief en de daarop volgende bouwplantoetsing zodanig is geformuleerd, dat de initiatiefnemer zelf de haalbaarheid van zijn initiatief kan bepalen.

De gemeente vraagt initiatiefnemer de volgende informatie aan te leveren:

---

<sup>8</sup> Een Non Gouvernementele Organisatie: ofwel maatschappelijke belangenorganisaties, zoals het Stichting Groninger Dorpen, Groninger Landschap, Stichting Oude Groninger kerken, etc.

- Motivatie van de voorgenomen nieuwbouw en/of verbouw waarbij (delen van) het karakteristieke object worden gesloopt.
- Indien relevant in relatie tot de motivatie van het initiatief:
  - een toetsing aan de NEN-8700 voor de bepaling van de bouwkundige staat, waaruit blijkt dat de staat van (delen van) niet voldoet;
  - een toetsing aan de vigerende NPR-9998 voor de bepaling van de aardbevingsbestendigheid van het karakteristieke object, waaruit blijkt dat de staat van (delen van) het object niet voldoet;
  - een toetsing aan relevante richtlijnen en protocollen voor het (gewenste toekomstige) functionele gebruik van (delen van) het karakteristieke object, zoals:
    - het Bouwbesluit 2012 voor gebruik als woning (gevolgklasse 1);
    - het Bouwbesluit 2012 voor gebruik als publieke functie (gevolgklasse 2 en 3);
    - richtlijnen voor Functionele Agrarische Bedrijven;
- Een rapport waarin een onafhankelijke deskundige erfgoed<sup>9</sup> advies uitbrengt over de karakteristieke waarde van het object in de huidige staat en op basis van het bouwplan waarin de initiatiefnemer de nieuwe situatie schetst. Deze waarde-stelling moet plaatsvinden volgens de beschrijving in tabel 1a en 1b<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Volgens de kwaliteitscriteria 2.2 (2019) Deel B voor het taakveld Cultuurhistorie.

<sup>10</sup> De karakteristieke panden in het Facetbestemmingsplan zijn ook volgens deze systematiek beoordeeld, maar dan met een maximale score van 3 punten voor ieder van de 5 categorieën.

Tabel 1a: bepaling karakteristieke waarde object

Toetsingscriterium karakteristieke waarde	Huidige staat	Na sloop-nieuwbouw of verbouw
<b>1. Architectonische waarde; het exterieur van het object:</b>		
is een goed voorbeeld van een bepaalde stijl of bouwtrant;		
Is van belang voor de geschiedenis van de architectuur;		
is een goed voorbeeld van een functionele of typologische ontwikkeling;		
bezit bijzonder materiaalgebruik e/o detaillering e/o kleurgebruik e/o symboliek;		
bezit bijzondere bouwhistorische of esthetische kwaliteiten, zoals massa e/o ruimtelijke indeling e/o verhouding in de gevels;		
is een goed voorbeeld van het werk van een architect en neemt een belangrijke plaats in zijn oeuvre e/o de plaatselijke, regionale of landelijke architectuurgeschiedenis in;		
Is van belang vanwege de constructie van het ontwerp e/o een constructiewijziging die historisch is overgeleverd of vernieuwend is voor de tijd van het ontstaat (pioniersfunctie).		
<b>2. Stedenbouwkundige waarde (ensemble waarde); het object:</b>		
is een onderdeel van een historisch gegroeid stedelijk of landschappelijk gebied en speelt daarin een beeldbepalende rol;		
is van belang vanwege de wijze van verkaveling, situering en inrichting van bebouwing en aanplant op eigen erf.		
heeft een bijzondere ruimtelijke betekenis voor het aanzien van een streek, stad, dorp of wijk (oriëntatiepunt);		
is van belang vanwege de bijzondere ruimtelijke kwaliteit van de bebouwing en de (historische) ruimtelijke relatie met groenvoorzieningen, weg(en) en/of water(en).		
<b>3. Cultuurhistorische waarde; het object:</b>		
is van belang als bijzondere uitdrukking van een lokale culturele, maatschappelijke, technische of geestelijke ontwikkeling;		
is van belang als bijzondere uitdrukking van een geografische, landschappelijke of bestuurlijke ontwikkeling;		
is van belang vanwege een plaatselijk, regionaal historisch gegeven e/o als uitdrukking van een emotionele band of beleving van de bewoners met het gebied.		
<b>4. Authenticiteit (Gaafheid/herkenbaarheid); het object:</b>		
is van belang vanwege de gaafheid van het exterieur e/o de authenticiteit van het ontwerp (of onderdelen daarvan);		
is van belang als onderdeel van een complex, waarvan de samenstellende delen (hoofd-, en bijgebouwen, hekwerken, tuinaanleg, etc) een gaaf en herkenbaar visueel karakter hebben;		
is onderdeel van een stedelijke, dorpse of landschappelijke omgeving met een gave structuur en herkenbaar visueel karakter;		
<b>5. Zeldzaamheid; het object:</b>		
is van belang vanwege zijn zeldzaamheid in architectuurhistorische, bouwtechnische, typologische e/o functionele kwaliteit in het gebied van de gemeente Midden-Groningen.		
is van uitzonderlijk belang vanwege één of meer van de onder 1 tot en met 4 vermelde kwaliteiten.		
<b>Totaal aantal punten karakteristieke waarde (maximaal 19 punten)</b>		

- In het geval van het volledig vervallen van de karakteristieke waarde, zoals bij sloop-nieuwbouw veelal het geval zal zijn, dan vervalt het object uit het facetbestemmingsplan karakteristieke objecten.

**Tabel 1b: bepaling karakteristieke waarde object**

Klasse	Toetsingscriterium karakteristieke waarde	Huidige staat	Na sloop-nieuwbouw of verbouw
1.	Karakteristieke waarde van het object, bepaald op basis van tabel 1a		
2.	minder dan 5 punten: lage karakteristieke waarde van het object		
3.	5 tot 10 punten: gemiddelde karakteristieke waarde van het object		
	meer dan 10 punten: grote karakteristieke waarde van het object		

- De duiding van de gebruikswaarde van het object in de huidige staat en de gebruikswaarde na sloop-nieuwbouw of verbouw volgens onderstaande systematiek:

**Tabel 2a: bepaling gebruikswaarde object**

Toetsingscriterium gebruikswaarde	Huidige staat	Na sloop-nieuwbouw of verbouw
<b>1. Duurzaamheid</b>		
Het dak bevat geen asbesthoudende materialen.		
Het object is gasloos en wordt duurzaam verwarmd (zoals met een warmtepomp, warmtenet, WKO, elektrische cv-ketel, zonnepanelen of zonnecollectoren)		
Het woongedeelte van het object is goed geïsoleerd met een minimale RC-waarde <sup>11</sup> van 4,5 m <sup>2</sup> /KW		
Het object is gebouwd met duurzame bouwmaterialen en heeft weinig tot geen achterstallig onderhoud.		
Het woongedeelte van het object is vrij van schimmels, giftige stoffen of gebrekkige ventilatie.		
<b>2. Functionaliteit wonen</b>		
De inpandige dragende constructie sluit aan bij de (moderne) woonwensen van de eigenaar qua oppervlakte, volume en stabiliteit van vloeren en muren.		
Het pand is door gebruik van moderne bouwmaterialen goed beschermd tegen inbraak.		
Het pand bevindt zich in een moderne leefomgeving, zoals onder meer aansluiting op riolering, (snel) internet, ontkoppeling van regenwater, hindervrij (geen overlast van stank, geluid, transport).		
<b>3a. Agrarische functionaliteit (alleen voor boerderijen)</b>		
Het object is geschikt voor moderne land- en tuinbouw op het vlak van onder meer doorrijhoogten, houten spanten en gebinten, gevelhoogten.		
Het object is geschikt voor agrarische robotica. Voor veehouderijen geldt dat het object geschikt is voor melkrobots, inclusief daarmee samenhangende dierwelzijnsnormen en routing binnen het pand. Voor akkerbouwbedrijven is het object geschikt om producten te bewaren, verwerken en later in het seizoen in te zetten als eindproduct. Het object is		

<sup>11</sup> Resistance Construction

geschikt om verspreiding van dier- en plantenziekten te voorkomen.		
De fysieke leefomgeving kent geen/kleine belemmeringen of beperkingen die te maken hebben met de ligging van het object, zoals ontsluiting op infrastructuur, beschermde soorten, afstand tot Natura 2000 gebieden, of beperkingen ten aanzien van geur, geluid, licht en/of transport.		
<b>3b. Alternatieve aanwending (alleen voor bedrijfspanden of boerderijen)</b>		
Het bedrijfs gedeelte van het pand is geschikt voor een (nieuwe) woon- en/of zorg- en/of toeristisch-recreatieve functie, zoals bijvoorbeeld: wonen, appartementen, zorgboerderij, Bed & Breakfast, theeschenkerij, buurthuis, etcetera.		
De gemeente is bereid om in haar bestemmingsplan in te stemmen met alternatieve aanwending en de alternatieve aanwending kent geen/kleine belemmeringen of beperkingen vanuit hinder en overlast, ontsluiting op infrastructuur, etcetera.		
Het gebruik van het object is economisch rendabel voor alternatieve aanwending.		
<b>Totaal aantal punten gebruikswaarde (maximaal 13 punten)</b>		

**Tabel 2b: bepaling gebruikswaarde object**

Klasse	Toetsingscriterium gebruikswaarde	Huidige staat	Na sloop-nieuwbouw of verbouw
1.	Mate waarin het object bruikbaar is voor alledaagse leven (zoals ruimte, comfort, energiezuinigheid, slijtage) en/of dienstbaar aan vanzelfsprekend gebruik in de beoogde functie <sup>12</sup> : niet/nauwelijks bruikbaar en sterk gedateerd e/o slechte staat van onderhoud: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wonen (onderdelen 1 + 2): &lt; 2 punten</li> <li>• Combinatie wonen/werken: criterium wonen + onderdeel 3: &lt; 1 punt</li> </ul>		
2.	bruikbaar, met enige beperkingen vigerende eisen/richtlijnen functioneel gebruik <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wonen (onderdelen 1 + 2): 2 - 6 punten</li> <li>• Combinatie wonen/werken: criterium wonen + onderdeel 3: &lt; 3 punten</li> </ul>		
3.	bruikbaar, sluit aan bij vigerende eisen/richtlijnen functioneel gebruik <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wonen (onderdelen 1 + 2): &gt; 6 punten</li> <li>• Combinatie wonen/werken: criterium wonen + onderdeel 3: 3 punten</li> </ul>		

- De duiding van constructieve veiligheid van het object in de huidige staat en de gebruikswaarde na sloop-nieuwbouw of verbouw volgens onderstaande systematiek:

**Tabel 3: bepaling constructieve veiligheid object**

Klasse	Toetsingscriterium constructieve veiligheid	Huidige staat	Na sloop-nieuwbouw of verbouw

<sup>12</sup> Omschrijving volgens publicatie "Cultureel erfgoed op waarde geschat", Platform 31, maart 2013. Symbool < staat voor 'kleiner dan', symbool > staat voor 'groter dan'

1.	Mate waarin object voldoet aan eisen/richtlijnen constructieve veiligheid volgens NEN-8700 (Bouwbesluit 2012) en NPR:9998:2018 (aardbevingsbestendigheid)		
2.	Voldoet niet aan NEN-8700 en vigerende NPR-9998 (levensduur kleiner dan 1 jaar)		
3.	Voldoet aan NEN-8700, maar niet aan vigerende NPR 9998 (versterkingsnoodzaak) Voldoet aan NEN-8700 en aan vigerende NPR 9998		

- Een bouwkostenberekening van de verbouw en/of sloop en herbouw van (delen van) het karakteristieke object, exclusief de waarde van het perceel, op een detailniveau dat aansluit bij de berekening van de NEN-8700 en/of vigerende NPR-9998;
- Indien van toepassing: een bouwkostenberekening van de nieuwbouw, exclusief de waarde van het perceel, op een detailniveau dat aansluit bij de berekening van de NEN-8700 en/of vigerende NPR-9998;
- Indien het initiatief de sloop van het volledige karakteristieke object omvat: een motivatie waarom delen van het karakteristieke object niet zijn te behouden. De motivatie dient op hetzelfde bovenstaande informatieniveau te zijn uitgewerkt;

Omwille van de leesbaarheid hanteert de gemeente de term “herbouw” in plaats van “sloop-herbouw”. De herbouwwaarde is gekoppeld aan de grootte van het object en de rijkheid van decoratie en is het bedrag dat nodig is om een gebouw, werk of aanleg opnieuw te vervaardigen, waarbij dezelfde materiaalsoorten, constructie en detaillering (kleur en vorm) worden gebruikt.

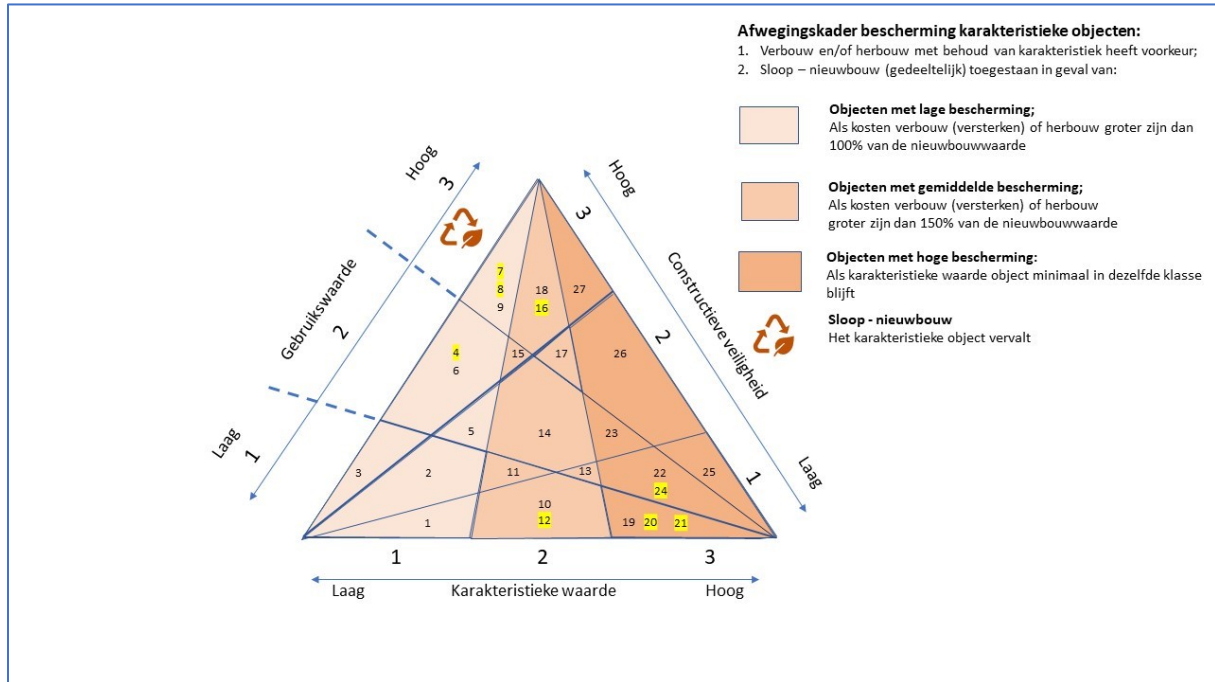
Bij sloop-nieuwbouw gaat de gemeente ervan uit dat het karakteristieke object niet opnieuw wordt vervaardigd, maar dat een alternatief wordt gebouwd, al dan niet gelijkend op het karakteristieke object. Een andere mogelijkheid is dat (een deel) van het karakteristieke object alleen wordt gesloopt. Met een gelijkend alternatief (voor een deel van het object) kan de karakteristieke waarde van het geheel ook worden behouden of benaderd. Dat geldt met name voor schuren van boerderijen. Om deze reden vraagt de gemeente bij sloop-nieuwbouw een karakteristieke waardebepaling van het voorgestelde alternatief.

### **Artikel 5. Afwegingkader**

De gemeente houdt bij haar afweging over de mogelijkheden tot behoud van het karakteristieke object de bouwkundige staat als uitgangspunt. Figuur 1 geeft het afwegingskader van de gemeente weer.



Figuur 1: Afwegingskader karakteristieke panden



De gemeente weegt de mogelijkheden ten aanzien van een karakteristiek object af binnen drie assen:

1. Karakteristieke waarde;
2. Gebruikswaarde en;
3. Constructieve veiligheid.

Elke as heeft drie klassen en de initiatiefnemer bepaalt op basis van de tabellen 1, 2 en 3 in welke klassen het object zich bevindt. Ieder getal in het afwegingskader geeft de combinatie aan van een mogelijke score. Iedere combinatie levert de mogelijkheden op die de initiatiefnemer heeft ten aanzien van zijn pand.

Bijlage 1 geeft het afwegingskader vergroot weer, waarbij ook een tabel is opgenomen met alle mogelijke (theoretische) combinaties van gebruikswaarde, karakteristieke waarde en constructieve veiligheid. Daarbij geeft de tabel ook een indicatieve beschrijving van het object. Een aantal combinaties zijn in goudkleur weergegeven. Dat zijn combinaties die de gemeente met een tweedimensionale piramide niet kan presenteren. Dit zijn nagenoeg allemaal combinaties die theoretisch mogelijk zijn, maar in de praktijk hooguit bij uitzondering zijn te verwachten.

Bij sloop-nieuwbouw vervalt de karakteristieke waarde. Het afwegingskader geeft deze in figuur 1 symbolisch weer met een ‘duurzaam hergebruiksymbool’ op de as van de gebruikswaarde, omdat de vergroting van gebruikswaarde in dat geval prefereert boven het behoud van de karakteristieke waarde.

Vertrekpunt voor de gemeente is het behoud van het karakteristieke object. Sloop-nieuwbouw is (gedeeltelijk) toegestaan bij objecten met een lage bescherming als de kosten voor verbouw (versterken) of herbouw groter zijn dan 100% van de nieuwbouwwaarde. Het gaat in dit geval veelal om karakteristieke objecten/elementen met een beperkte zeldzaamheid, waarbij behoud ervan beperkt opweegt tegen de vergroting van duurzaamheid en functioneel gebruiksgemak van een nieuw pand.

Bij objecten met een gemiddelde bescherming is sloop-nieuwbouw (gedeeltelijk) toegestaan als de kosten voor verbouw (versterken) of herbouw groter zijn dan 150% van de nieuwbouwwaarde. In deze gevallen mag de eigenaar van de gemeente verwachten dat zij alternatieve oplossingen

aandraagt om (delen van) de karakteristieke waarde te behouden in combinatie met de vergroting van de duurzaamheid en functioneel gebruiksgemak van het object.

Tenslotte geldt voor objecten met een hoge bescherming dat gedeeltelijke sloop-nieuwbouw is toegestaan als de karakteristieke waarde daardoor nauwelijks wordt aangetast. De karakteristieke waarde blijft in die gevallen (nagenoeg) gelijk. Volledige sloop-nieuwbouw van het object is niet toegestaan, omdat deze panden aan de monumentale status grenzen en de gemeente overweegt het pand in de nabije toekomst als gemeentelijk monument aan te wijzen.

Als de verbouw of herbouw van het object ertoe leidt dat de karakteristieke waarde niet verandert stemt de gemeente altijd in met het initiatief. Zoals bijvoorbeeld de sloop en herbouw van een schoorsteen op een karakteristiek pand met dezelfde materialen, kleur en vormgeving.

Het afwegingskader geldt voor het karakteristieke object als geheel. Dat betekent dat de karakteristieke waardebepaling ook altijd voor het object als geheel moet worden bepaald. Dat betekent dat er mogelijkheden zijn voor gedeeltelijke sloop-nieuwbouw van het object, waarbij andere bouwmaterialen kunnen worden gebruikt, maar de karakteristieke vorm behouden blijft of een nieuw ensemble van het object ook de karakteristieke waarde behoudt. Dat betekent ook dat de karakteristieke waardebepaling zowel moet plaatsvinden op het karakteristieke object als op het bouwplan dat de nieuwe voorgestelde situatie schetst.

#### **Artikel 6. Uitzonderingsgevallen**

Het college van Burgemeester en Wethouders kan in uitzonderlijke gevallen gemotiveerd afwijken van de regels m.b.t. bescherming van een karakteristiek object.

#### **Artikel 7. Inwerkingtreding**

Dit afwegingskader treedt de dag na bekendmaking in werking.

#### **Artikel 8. Citeertitel**

Dit afwegingskader moet worden aangehaald als: Afwegingskader bescherming karakteristieke objecten.

Aldus vastgesteld door het college van burgemeester en wethouder Midden-Groningen op 10 december 2019,

Adriaan Hogendoorn

Burgemeester

Henk Mulder

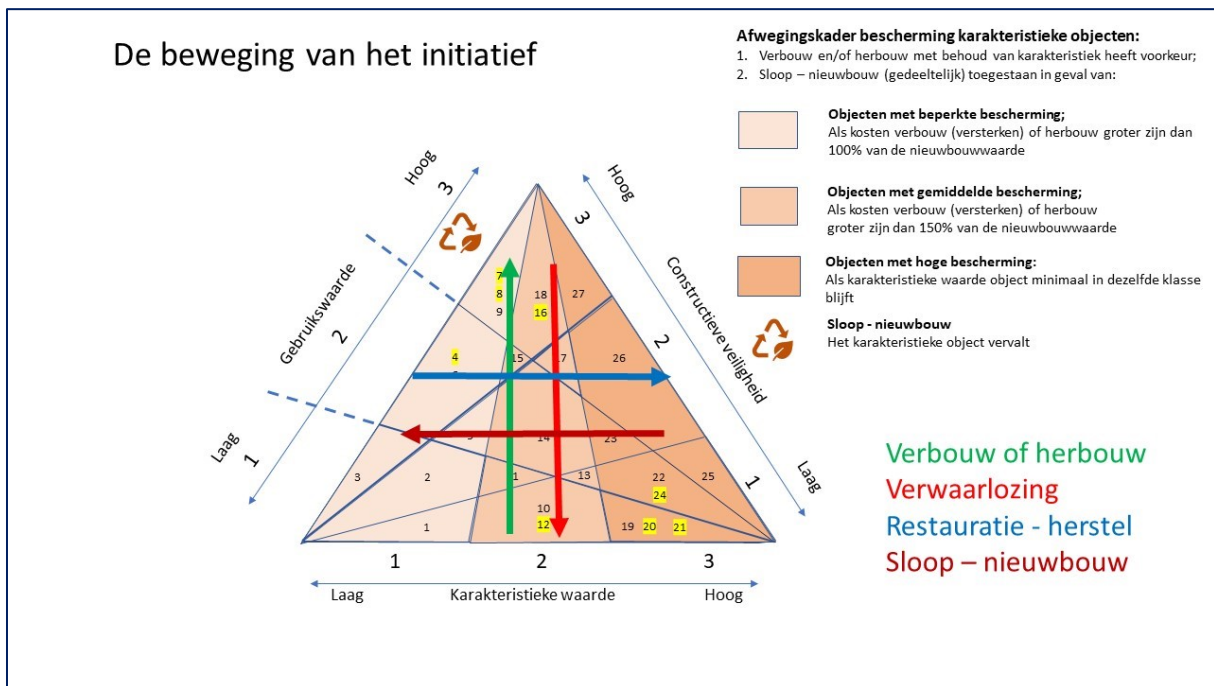
Secretaris

## Bijlage 2 Procesopmerkingen en voorbeeld toepassing afwegingskader

### Procesopmerkingen

De gemeente kiest voor de titel ‘afwegingskader’ om ervaring op te doen met de toepassing ervan, met de doelstelling het afwegingskader voor 2021 om te zetten naar een beleidsregel binnen het op te stellen Omgevingsplan voor de gemeente. Voor de transitie gelden de toekomstige Instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De praktijk van toepassing van het afwegingskader zal waarschijnlijk bestaan uit een zoektocht tussen gemeente en eigenaar / gebruiker om zoveel mogelijk de karakteristieke waarde te behouden, waarbij de gebruikswaarde voor de eigenaar wordt vergroot, al dan niet in combinatie met het verhogen van de constructieve veiligheid. Onderstaand figuur geeft de mogelijke oplossingsrichtingen in het afwegingskader weer.



De combinatie van gedeeltelijke verbouw e/o herbouw met sloop - nieuwbouw lijkt vooral interessant voor boerderijen, waarbij een nieuwe schuur wordt geplaatst (en de functionele waarde sterk toeneemt) op zodanige wijze dat de karakteristieke waarde (deels) kan worden behouden. De gemeente zal daarom altijd met de initiatiefnemer het gesprek voeren over alternatieven voor de sloop - nieuwbouw voor het gehele karakteristieke object.

Een tweede mogelijkheid om de karakteristieke waarde van een object te behouden is de bijdrage van de gemeente of een externe financier<sup>13</sup> indien de kosten voor behoud onevenredig hoog liggen, (kosten boven de 150%), terwijl de gemeente wel belang heeft de karakteristieke waarde van het object te beschermen.

Een derde mogelijkheid die de gemeente ziet als oplossingsrichting is een opkoopregeling, waarbij de gemeente of een andere belanghebbende het karakteristieke object koopt en de eigenaar een ander pand kan zoeken die aansluit bij zijn/haar eisen. De gemeente (of andere belanghebbende) zorgt vervolgens voor verbouw of herbouw met behoud van karakteristieke waarde, waarna zij het pand in herstelde en/of versterkte staat verkoopt.

<sup>13</sup> De provincie heeft bijvoorbeeld een fonds van € 2 miljoen gecreëerd, waarbij tot € 80.000 per woning beschikbaar is voor financiering van duurzame oplossingen bij het behoud van de karakteristieke waarde

#### Voorbeeld toepassing afwegingskader

Het volgende voorbeeld betreft een geanonimiseerde praktijkcasus in de gemeente Midden-Groningen. Bedragen, de karakteristieke waarde-stelling en percentages zijn fictief, maar liggen wel in de orde-grootte van de werkelijke waarden.

De eigenaar van een object heeft de gemeente verzocht een omgevingsvergunning sloop te verlenen. Het pand heeft aardbevings schade en achterstallig onderhoud. Het pand is in het Facetbestemmingsplan karakteristieke objecten opgenomen als karakteristiek pand.

De eigenaar heeft ten behoeve van de vergunningsaanvraag twee kostenramingen ingediend: één voor schadeherstel (€ circa 1 miljoen) en één voor sloop-nieuwbouw (€ 0,5 miljoen). Op basis van de kostenramingen komt de eigenaar tot de conclusie dat de kosten van volledig schadeherstel 200% bedragen ten opzichte van de kosten voor sloop-nieuwbouw.

De gemeente heeft de stukken beoordeeld op basis van het facetbestemmingsplan en komt tot de conclusie dat de aanvraag onvoldoende gegevens bevat om tot een zorgvuldige afweging te komen of in casu sloop-nieuwbouw opweegt tegen de bescherming van het pand. De gemeente gaat daarom met de eigenaar in gesprek. Uit het facetbestemmingsplan volgt dat het object 6 punten scoort<sup>14</sup>. Daarmee heeft het object een 'gemiddeld' karakteristieke waarde.

De aanleiding van het bouwplan lijkt vooral te liggen in het verhogen van de gebruikswaarde van klasse 2 naar 3. Dat geldt ook voor de constructieve veiligheid, alhoewel uit het voorstel van de initiatiefnemer niet duidelijk wordt of de nieuwbouw aardbevingsbestendig wordt. Dat zijn beide gesprekspunten voor het overleg. De karakteristieke waarde van het pand vervalt na sloop-nieuwbouw.

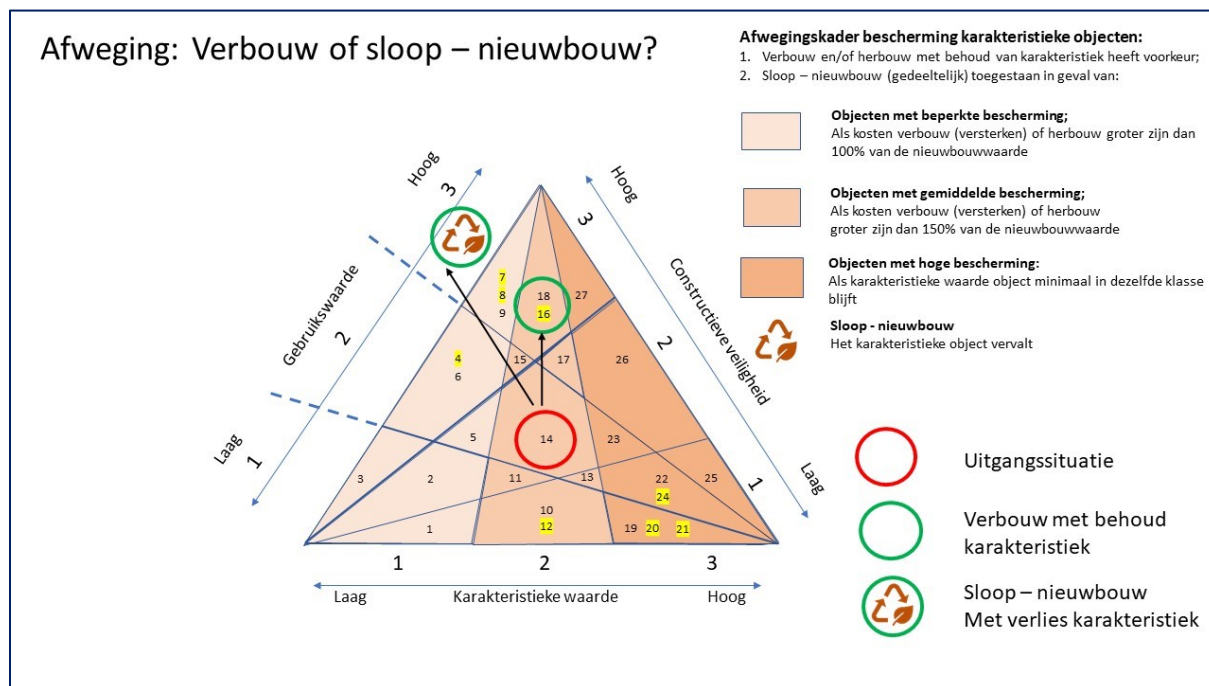
Onderstaande tabel geeft de transitie in getalswaarde weer.

Waarden	Huidige waarde	Waarde na realisatie van het bouwplan	
		Verbouw	Sloop - nieuwbouw
Karakteristieke waarde	2	2	0
Gebruikswaarde	2	3	3
Constructieve veiligheid	2	3	3

---

<sup>14</sup> De score is niet helemaal vergelijkbaar door een ander puntensysteem (afwegingskader heeft maximaal 18 punten en systematiek facetbestemmingsplan kent 15 punten), maar de karakteristieke waarde is in beide gevallen 'gemiddeld'. Rekenkundige benadering:  $(18/15) * 6 = 7$

Onderstaand figuur geeft de varianten in het afwegingskader weer.



Uit het afwegingskader volgt dat voor dit pand geldt dat als de kosten voor verbouw (versterken) of herbouw groter zijn dan 150% van de nieuwbouwwaarde, het pand mag worden gesloopt en een nieuw pand mag worden gebouwd. In dat geval verdwijnt het pand als karakteristiek object uit het Facetbestemmingsplan. Aangezien behoud van de karakteristieke waarde voor de gemeente de voorkeur heeft (stap 1), zal de gemeente de kostenraming die de eigenaar / gebruiker bij zijn initiatief voegt nauwgezet toetsen.

De verkenning van een gedeeltelijke sloop en nieuwbouw of herbouw (stap 2), waarbij delen van het karakteristieke object behouden blijft (karakteristieke waarde klasse 1 of 2), is voor zowel eigenaar als gemeente naar verwachting minimaal zo interessant. In dat geval stijgt volgens het afwegingskader het beschermende regime, de gebruikswaarde en de constructieve veiligheid. Anders gezegd: het behoud van (een deel van) de karakteristieke waarde van het object, betekent een vergroting van de bescherming van de karakteristieke waarde van het object als geheel (belang gemeente), in combinatie met een grotere waarde voor de eigenaar / gebruiker.

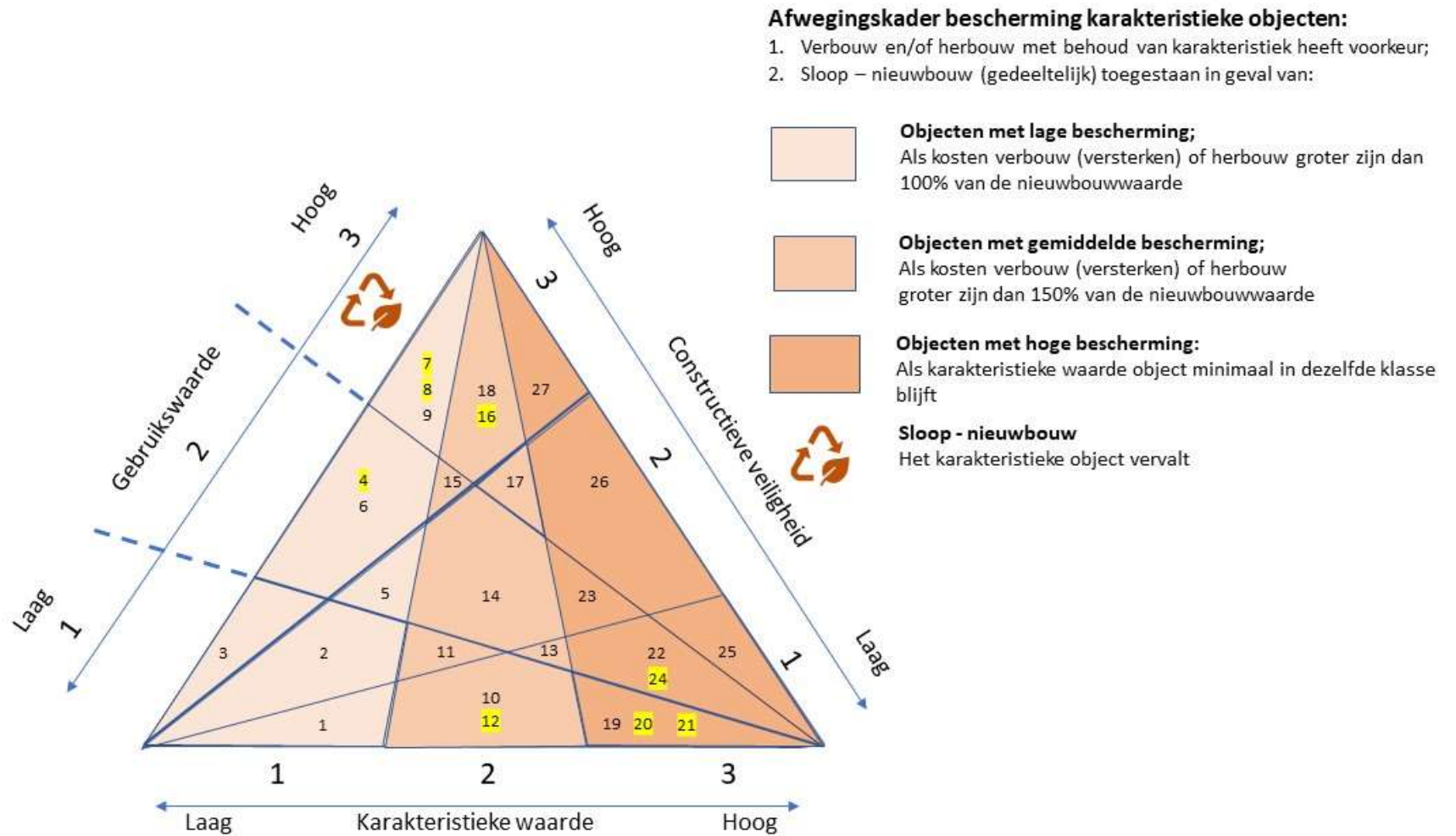
Resumé: Uit het praktijkvoorbeeld volgt dat de gemeente voor een goede afweging van bouwplannen inzake karakteristieke panden meerdere vormen van kennis en kunde moet organiseren:

1. Kennis en kunde om de verschillende belangen in een bouwplan te overzien en deze met de eigenaar / gebruiker te bespreken;
2. Kennis en kunde om de risico's van een bouwplan op hoofdlijnen te adresseren en deze waar nodig nader te laten analyseren door inhoudelijke specialisten;
3. Specialistische kennis en kunde op het gebied van erfgoed, branchekennis<sup>15</sup>, constructieve veiligheid, bouwkosten en duurzaamheid.

Dat betekent dat de gemeente deels kennis en kunde in eigen huis moet organiseren (onderdeel 1 en 2) in combinatie met een (extern) netwerk van inhoudelijke specialisten, inclusief de daarvoor benodigde financiële ruimte in haar begroting.

<sup>15</sup> Zoals de agrarische sector, vastgoed sector, etc.

Bijlage 1 Afwegingskader in grafische vorm en tabelvorm



Id.	Karakteristiek	Gebruik	Constructief	Bescherming	Omschrijving
De in goud aangegeven combinaties zijn in het afwegingsdiagram getransponeerd van een 3D- naar een 2D-beeld					
Bescherming huidige staat + mogelijke toekomstvariant					
1	1	1	1	Laag	Een gedateerde woning in zeer slechte bouwkundige staat met beperkte karakteristieke waarde
2	1	1	2	Laag	Een gedateerde woning in normale bouwkundige staat met beperkte karakteristieke waarde. Er is een versterkingsnoodzaak
3	1	1	3	Laag	Een gedateerde woning in normale bouwkundige staat met beperkte karakteristieke waarde
4	1	2	1	Laag	Een woning in zeer slechte bouwkundige staat met beperkte karakteristieke waarde. Uitzonderlijke combinatie
5	1	2	2	Laag	Een woning in normale bouwkundige staat met beperkte karakteristieke waarde. Er is een versterkingsnoodzaak
6	1	2	3	Laag	Een woning in normale bouwkundige staat met beperkte karakteristieke waarde.
7	1	3	1	Laag	Een moderne woning in zeer slechte bouwkundige staat met beperkte karakteristieke waarde. Uitzonderlijke combinatie
8	1	3	2	Laag	Een moderne woning in normale bouwkundige staat met beperkte karakteristieke waarde. Er is een versterkingsnoodzaak. Sloop-nieuwbouw onlogisch
9	1	3	3	Laag	Een moderne woning in normale bouwkundige staat met beperkte karakteristieke waarde
10	2	1	1	Middel	Een gedateerde, maar karakteristieke woning in zeer slechte bouwkundige staat.
11	2	1	2	Middel	Een gedateerde, maar karakteristieke woning in normale bouwkundige staat, met versterkingsnoodzaak
12	2	1	3	Middel	Een gedateerde, maar karakteristieke woning in normale bouwkundige staat. Sloop-nieuwbouw niet logisch
13	2	2	1	Middel	Een karakteristieke woning in zeer slechte bouwkundige staat
14	2	2	2	Middel	Een karakteristieke woning in normale bouwkundige staat met versterkingsnoodzaak
15	2	2	3	Middel	Een karakteristieke woning in normale bouwkundige staat
16	2	3	1	Middel	Een moderne, karakteristieke woning in zeer slechte bouwkundige staat. Uitzonderlijke combinatie
17	2	3	2	Middel	Een moderne, karakteristieke woning in normale bouwkundige staat met versterkingsnoodzaak
18	2	3	3	Middel	Een moderne, karakteristieke woning in normale bouwkundige staat
19	3	1	1	Hoog	Een gedateerde, maar zeer karakteristieke woning in zeer slechte bouwkundige staat
20	3	1	2	Hoog	Een gedateerde, maar zeer karakteristieke woning in normale bouwkundige staat met versterkingsnoodzaak. Uitzonderlijke combinatie
21	3	1	3	Hoog	Een gedateerde, maar zeer karakteristieke woning in normale bouwkundige staat. Sloop-nieuwbouw niet logisch
22	3	2	1	Hoog	Een zeer karakteristieke woning in zeer slechte bouwkundige staat
23	3	2	2	Hoog	Een zeer karakteristieke woning in normale bouwkundige staat met versterkingsnoodzaak
24	3	2	3	Hoog	Een zeer karakteristieke woning in normale bouwkundige staat. Sloop-nieuwbouw niet logisch.
25	3	3	1	Hoog	Een moderne, zeer karakteristieke woning in zeer slechte bouwkundige staat. Uitzonderlijke combinatie.
26	3	3	2	Hoog	Een moderne, zeer karakteristieke woning in normale bouwkundige staat met versterkingsnoodzaak
27	3	3	3	Hoog	Een moderne, zeer karakteristieke woning in normale bouwkundige staat. Sloop-nieuwbouw niet logisch.
Mogelijke toekomstvariant					
28	0	1-2	2-3	Geen	Sloop-nieuwbouw