

Rapportage Audit Erfgoedbeleid Zaanstad

Versie 3.0 (definitief)

Leeswijzer

- De resultaten van de audit zijn geordend naar 9 onderwerpen, die ieder in een apart 'hoofdstuk' worden behandeld.
 1. Erfgoedvisie
 2. Doelstelling 1: Erfgoed als inspiratiebron.
 3. Doelstelling 2: Basis op orde.
 4. Doelstelling 3: Herbestemmen.
 5. Doelstellingen 4 en 5: Kennis en het verhaal.
 6. Regie op de uitvoering.
 7. Werkwijze.
 8. Capaciteit
 9. Samenwerking
- Ieder hoofdstuk kent de volgende indeling:
 - Bevindingen (+): positieve bevindingen;
 - Bevindingen (-): verbeterpunten;
 - Aanbevelingen: gerelateerd aan de verbeterpunten.

1. Erfgoedvisie

Bevindingen (+):

- In de erfgoedvisie wordt een goed beeld geschetst van de cultuurhistorische waarden van Zaanstad.
- De visie sluit goed aan op actueel landelijk beleid Modernisering Monumentenzorg (MoMo).
- Zaanstad heeft met behulp van 4 expertmeetings derden betrokken bij het opstellen van haar erfgoedvisie.
- De visie is uitgewerkt in een concreet uitvoeringsprogramma.

Bevindingen (-):

- De doelstellingen zijn onvoldoende SMART geformuleerd en niet voorzien van indicatoren. Meest duidelijke voorbeeld is doelstelling 5: *‘Kennis delen en verspreiden draagt bij aan het zorgvuldig instandhouden van het erfgoed in Zaanstad’*. Dit is geen doelstelling maar een mededeling/feit.

Vervolg 1

- De scope van de visie is niet volledig:
 - Landschap is een ondergeschoven kind in het erfgoedbeleid.
 - ‘Rood’ (monumenten) en ‘groen’ (landschap) zijn organisatorisch gescheiden.
 - Afstemming tussen rood en groen is onvoldoende.
 - Duurzaamheid in relatie tot monumenten heeft onvoldoende aandacht.
 - Provincie hecht waarde aan regiovorming.

Aanbevelingen:

- Scherp de doelstellingen 1 t/m 3 aan. Geef duidelijk aan: Wanneer heb je je doel bereikt? Wanneer doe je het goed?
- Voeg de doelstellingen 4 en 5 samen en (her)formuleer een duidelijk doel.
- Maak één programma waarin alle onderdelen van het erfgoedbeleid (monumenten, archeologie, cultuurhistorisch landschap, immaterieel erfgoed) zijn vertegenwoordigd. Breid tevens het Vakberaad Erfgoed uit met vertegenwoordigers van archief en landschap.

- Om tegemoet te komen aan de wens van de provincie (en de relatie verder te versterken) kan Zaanstad haar (kleine) buurgemeenten professioneel ondersteunen op het gebied van erfgoedbeleid.

2. Doelstelling 1: Erfgoed als inspiratiebron

Bevindingen (+):

- Cultuurhistorische waarden worden goed verwerkt in bestemmingsplannen en bouwplannen (voorbeeld Ikea, Hembrug).
- De cultuurhistorische verkenningen (CHV'n) zijn van goede kwaliteit (conform de eisen van handreiking WZNH).
- Erfgoed staat volwaardig op de politieke agenda (denk aan: programma ZaanIJ, Hembrugterrein, incidentele herbestemmingen zoals Zaandijkerkerk).
- Erfgoed wordt gebruikt als de drager van het toerisme in de Zaanstreek (zie Toekomstagenda Cultuur Zaanstad 2014-2017).

Bevindingen (-):

- Team Monumenten zit niet altijd tijdig aan tafel bij nieuwe gebiedsontwikkelingen, waardoor CHV'n niet tijdig kunnen worden opgesteld om ontwikkelaars te verleiden (voorbeeld Sluispad: ontwerp te massaal, niet passend in oude structuur).

- Erfgoed wordt niet expliciet gebruikt als inspiratiebron in Plan voor de stad (Maak.Zaanstad.nl). Ook in het recente Uitvoeringsprogramma Actualisatie Woonvisie 2015-2019 wordt niet gesproken over (industrieel) erfgoed als inspiratiebron voor de ontwikkeling van hoogwaardige woonmilieus.

Aanbevelingen:

- Bedenk en realiseer passende interventies (bijvoorbeeld een workshop met netwerkontwikkelaars) om intern de zichtbaarheid van Team Erfgoed (inclusief archief) te vergroten en om de (potentiële) synergie met aanpalende beleidsterreinen onder de aandacht te brengen.
- Team Erfgoed maakt afspraken met de afdeling projectmanagement:
 - Team Erfgoed krijgt de beschikking over een actuele lijst van projecten.
 - Projectleiders en procesmanagers checken standaard in de planfase van een project de CHW-kaart. Indien cultuurhistorische waarden staan vermeld op de kaart wordt Team Erfgoed geraadpleegd.

3. Doelstelling 2: Basis op orde

Bevindingen (+):

- De cultuurhistorische waardenkaart is goed bijgewerkt en verankerd in bestemmingsplannen.
- Archeologische waarden zijn goed beschermd.
- Het subsidieproces (subsidie onderhoud monumenten) is digitaal en transparant.
- WABO-vergunningverlening verloopt goed (o.a. door instellen casushouder). Ook zijn er geen schotten meer tussen bouwen en erfgoed (commissies BWT en Monumenten zijn samengevoegd).

Bevindingen (-):

- Voor een aantal categorieën ontbreekt de inventarisatie (en daarop volgende aanwijzing) van monumenten (bijv. 19^e eeuwse houtbouw, naoorlogse monumenten).

- Er ontbreekt een lijst van (naar schatting 80) potentiële monumenten (van belang zolang bovenstaande inventarisaties nog niet zijn afgerond).
- Er ontbreekt een lijst van beeldbepalende panden (op te nemen in de bestemmingsplannen).
- (Oorzaak van 3 bovenstaande bevindingen) Er wordt onvoldoende planmatig gewerkt aan het op orde brengen van de basis (zie ook H6. Regie). Kansen m.b.t. herbestemmingen en restauraties krijgen voorrang.
- Beleid voor de voor Zaanstad kenmerkende lintbebouwing ontbreekt. Lintbebouwing verrommelt daardoor.

Processen:

- Gemeente handhaaft niet actief en is geen strikte handhaver bij overtredingen van monumentenwet. Dit ondermijnt de geloofwaardigheid van de gemeente.
- Onvoldoende terugkoppeling aan melder na melding van overtreding. (Het gaat vooral om meldingen m.b.t. Zaanse Schans.)

- Subsidieproces is niet doelmatig in geval van groepsaanvragen die jaarlijks terugkomen (zoals bij Vereniging Zaanse Molen).

Aanbevelingen:

- Capaciteitsuitbreiding bij 'team erfgoed' in combinatie met meer planmatig werken, zodat gericht kan worden gewerkt aan het op orde brengen van de basis.
- Stedenbouw en team erfgoed stellen beleid op voor lintbebouwing en leggen dat als leidraad vast voor toetsing door casushouder en welstandscommissie.
- Proces meldingen schendingen monumentenwet moet worden (her)ingericht. Meldingen moeten (weer opnieuw) binnenkomen bij handhaving. Handhaving dient ook de afmelding te verzorgen. (Zie ook H8 Organisatie)

4. Doelstelling 3: Herbestemmen

Bevindingen (+):

- Hoge productiviteit m.b.t. (begeleiden van) aanvragen voor restauratie en herbestemming (naar schatting van 15 naar 40 aanvragen/jaar).
- Team monumenten is 'alert reactief'. (zie ook H7. Werkwijze)
- Supervisor ZaanIJ heeft grote meerwaarde. De supervisor zorgt ervoor dat Team Erfgoed tijdig aan tafel zit.
- Zaanstad voert een goede strategie op het Hembrugterrein: fasegewijze ontwikkelen met als eerste stap het wind- en waterdicht maken van de monumenten.

Bevindingen (-):

- Er is (wel inzicht maar) onvoldoende aandacht voor de (dreigende) leegstand van monumenten. Voorbeeld Verkade-pand, dat deels leeg staat.

Enkele tips van externen:

- Regelgeving voor monumenten in opslag aanpassen. (Ekko Vermeulen)
- Stel bijzondere herbestemmingen vrij van erfpacht. (Ekko Vermeulen)
- Kies bij herbestemmingen niet voor de hoogste maar voor de beste bieder (mindset). (Allard Jolles)
- Betrek buurtbewoners en erfgoedverenigingen tijdig bij een herbestemmingen in verband met noodzakelijke concessies. (Jaap Hulscher)

5. Doelstellingen 4 + 5: Kennis en het verhaal

Bevindingen (+):

- Er is veel kennis over het Zaanse erfgoed:
 - Stadsarcheoloog verzorgt veel lezingen en publicaties.
 - Het archief bezit veel erfgoed (foto's, boeken, oral history, voorwerpen).
 - Cultuur zet zich in om het Zaanse verhaal te vertellen.

Bevindingen (-):

- Maar de kennis is sterk versnipperd:
 - (Interne) samenwerking tussen 'team erfgoed' en stadsarchief is nog niet van de grond gekomen.
 - Archief Zaanstad, Zaans Museum en erfgoedverenigingen werken onvoldoende samen om bijv. exposities te organiseren.
- Erfgoedverenigingen wensen hulp bij het maken en presenteren van educatieve programma's.

Aanbeveling:

- Maak één programma erfgoed waarin alle onderdelen van het erfgoedbeleid zijn vertegenwoordigd (zie H1 Erfgoedvisie).
- Stadsarcheoloog en stadsarchief stellen (in samenwerking met cultuur) een kalender van historische data op, waaraan (gezamenlijke) aandacht moet worden besteed. (Bijvoorbeeld volgend jaar de watersnoodramp 1916.)
- Team Erfgoed en archief maken een plan van aanpak om de samenwerking en kennisdeling tussen gemeente, verenigingen en museum te verbeteren. (Zie ook H9. Samenwerking verenigingen).

6. Regie op uitvoering

Bevindingen (-):

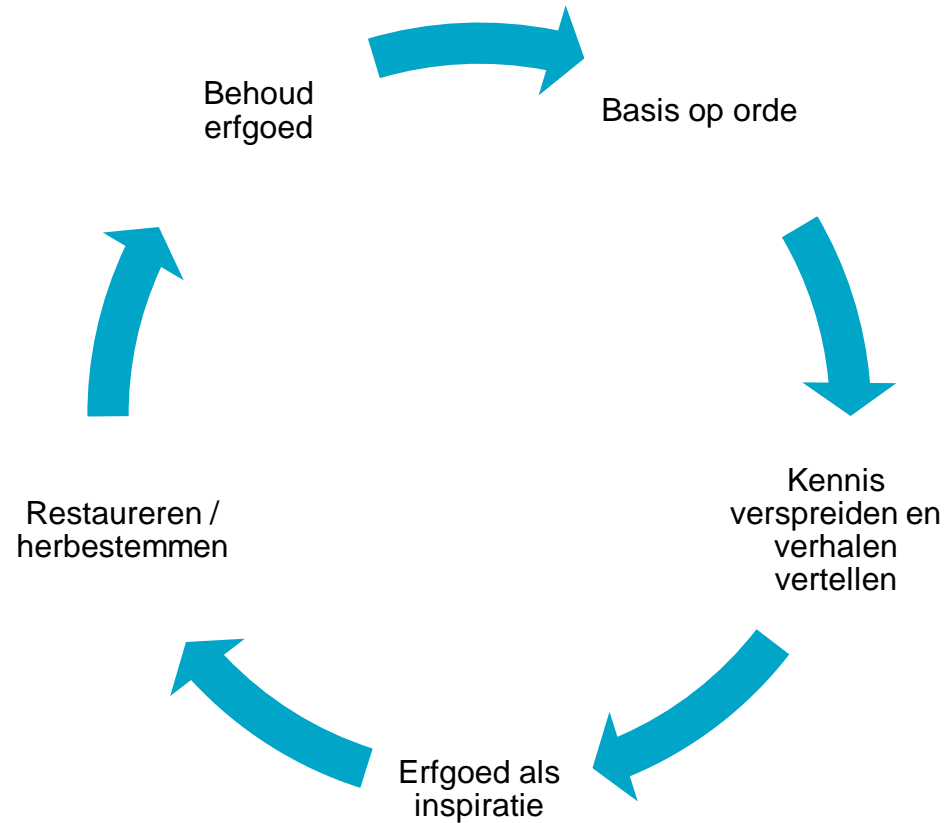
- Niemand is eindverantwoordelijk voor de gehele erfgoedvisie.
- Op immaterieel erfgoed (doelstellingen 4 en 5) is geen overall sturing.
- In het uitvoeringsprogramma ontbreekt een capaciteitsplanning per activiteit en er is per activiteit niet aangegeven of er een ander beleidsterrein kan worden ingeschakeld.
- In het uitvoeringsprogramma zijn de activiteiten, met name die onder de doelstellingen 4 en 5, onvoldoende uitgewerkt in concrete projectplannen (wie doet wat wanneer?).
- Sturen via P&C-cyclus is beperkt mogelijk.
- Geen centrale, integrale regie op het dossier Zaanse Schans. Hier lopen verschillende ontwikkelingen door elkaar.*

* Dit punt valt strikt genomen buiten de scope van de audit.

Aanbevelingen:

- Maak één programma erfgoed met één duidelijke eindverantwoordelijke.
- Pas de regelkring erfgoed toe (zie figuur). Dat betekent dat prioriteit moet worden gegeven aan het op orde brengen van de basis. (zie ook H3)
- Pas de regelkring PDCA toe. Kijk ten minste 2 keer per jaar terug naar wat er wel en niet is uitgevoerd conform planning en analyseer afwijkingen op de planning.
- Maak voor Zaanse Schans één allesomvattend toekomstplan.

Regelkring erfgoed



7. Werkwijze

Bevindingen (+):

- Team Erfgoed betoont veel passie, deskundigheid en betrokkenheid in haar werk, kan goed netwerken, weet anderen te enthousiasmeren, weet goed externe subsidies binnen te halen, handelt in de geest van de regelgeving en is service- en oplossingsgericht.
- Team Erfgoed is 'alert reactief'. Ze handelt snel en effectief als er zich een kans (op bijv. een herbestemming) voordoet.
- Team Erfgoed heeft goede relaties met relevante, externe partners, zoals: Stadsherstel, provincie, Rijksvastgoedbedrijf, historische verenigingen. (zie ook H9 Samenwerking extern)
- Team Erfgoed realiseert een hoge productie met een klein team (lean & mean).

Werkwijze verklaart beheersingsparadox

Beheersingsparadox:

- Voor het onderzochte beleidsterrein ontbreken diverse gewenste beheersingsmaatregelen. Bijvoorbeeld: doelstellingen zijn niet SMART, P&C-cyclus biedt nauwelijks sturingsmogelijkheden. Conclusie van de auditor is dan als snel: sturing op doelmatigheid en doeltreffendheid is niet mogelijk.
- Maar tegelijkertijd zijn de prestaties en resultaten die op het beleidsterrein worden geboekt goed.
- Verklaring: het ontbreken van 'harde' beheersingsmaatregelen wordt gecompenseerd door 'soft controls' als motivatie, creativiteit, betrokkenheid, aangaan van samenwerkingsverbanden op basis van vertrouwen, leiderschapsstijl, e.d.

8. Capaciteit

Bevindingen (+):

- Kwetsbaarheid kleine monumententeam wordt ten dele gecompenseerd door de organisatiestructuur (functie van netwerkontwikkelaar is geïnstitutionaliseerd) en –cultuur.

Bevindingen (-):

- Het team monumenten is klein en kwetsbaar.
- Door gebrek aan capaciteit haalt Zaanstad haar ambities op erfgoedterrein niet. Activiteiten m.b.t. basis op orde (zoals inventarisaties, begeleiding restauraties) blijven liggen.
- Bij vergunningverlening (casushouder), bouw- en woningtoezicht en handhaving ontbreekt voldoende kennis over monumenten. Gevolg: aanslag op capaciteit monumententeam en functievermenging.

- Voorspelling externen: Het kleine monumententeam kan in de toekomst als de economie aantrekt en als de ontwikkelingen op Hembrugterrein op gang komen niet hetzelfde serviceniveau bieden als ze nu doen.
- Er is onvoldoende aandacht voor kennisoverdracht binnen de organisatie, waardoor we kostbare kennis kwijt raken wanneer ‘wandelede encyclopedieën’ onze organisatie verlaten.*

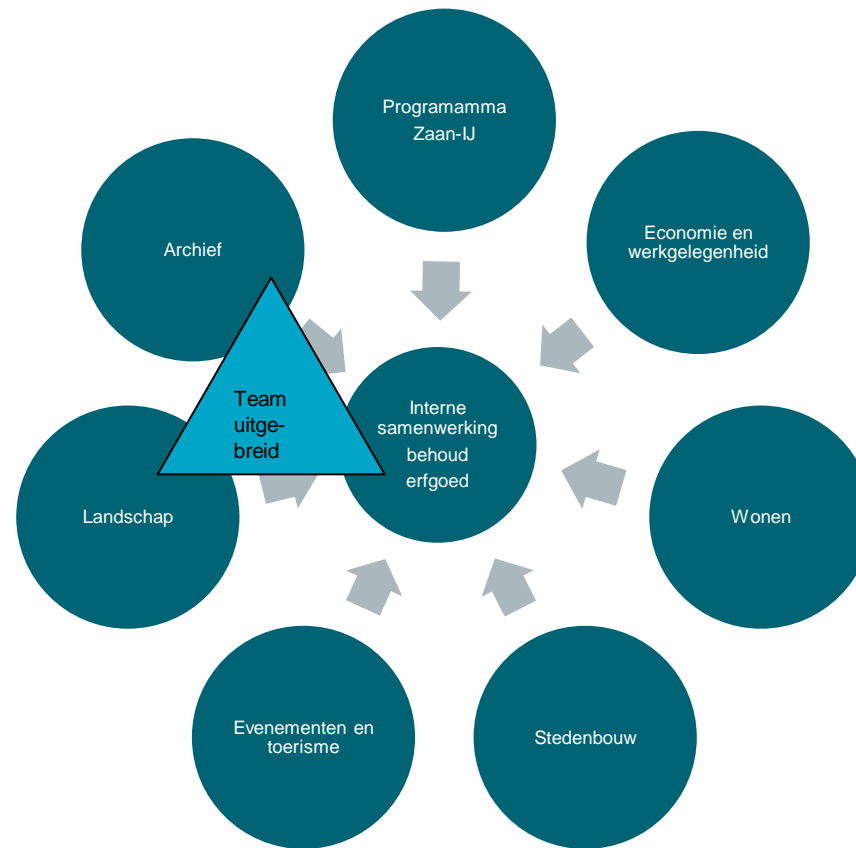
Aanbevelingen:

- Vergroting van de capaciteit bij team erfgoed in combinatie met een vernieuwd, concreet uitgewerkt uitvoeringsprogramma en verbetering van de (overall) regie op de uitvoering.

* Dit punt valt strikt genomen buiten de scope van de audit.

9a Samenwerking intern

Onderscheid: samenwerking binnen 'extended' erfgoedteam (monumenten, archeologie, landschap, archief) en die tussen erfgoedteam en andere sectoren.



Bevindingen (-):

- Team Erfgoed is onvoldoende zichtbaar in de interne ambtelijke organisatie.
- Er bestaat geen duidelijk idee hoe samenwerking met aanpalende beleidsterreinen moet worden vormgegeven.
- Sectoraal denken en handelen is nog niet verdwenen uit de organisatie.
- Archief zit zowel intern als extern te veel op een eiland.

Aanbevelingen:

- Bedenk en realiseer passende interventies (bijvoorbeeld een workshop met netwerkontwikkelaars) om intern de zichtbaarheid van Team Erfgoed (inclusief archief) te vergroten en om de (potentiële) synergie met aanpalende beleidsterreinen onder de aandacht te brengen. (zie ook H2)
- Sectorhoofd en spelverdelers evalueren de kwaliteit van de samenwerking binnen het stedelijk domein. Wellicht bieden vakoverschrijdende overleggen en/of staven een oplossing voor nauwere samenwerking.

9b Samenwerking extern

Werkwijze (zie H7) verklaart goede samenwerking met externe partijen.



9b. Samenwerking verenigingen

Bevindingen (+):

- Samenwerking met de verenigingen is goed. De lijnen zijn kort, er is een samenwerkingsovereenkomst met VZE, er was in 2011 brede steun van de verenigingen voor de erfgoedvisie.
- De erfgoedverenigingen fungeren als de ogen en oren van de gemeente.
- De onderlinge samenwerking tussen de verenigingen is goed.

Bevindingen (-):

- Interne afstemming binnen Zaanstad van de contacten met de erfgoedverenigingen is onvoldoende.
- Samenwerking tussen archief en verenigingen is onvoldoende planmatig. Goede samenwerking kan leiden tot bijvoorbeeld in beeld brengen van onbekende collecties en gezamenlijke beschrijvingen van foto's.
- (Wens) VZM gaf aan behoefte te hebben aan een regulier overleg (1 keer/jaar) met wethouder en betrokken ambtenaren.

Aanbevelingen:

- Team erfgoed en archief maken een plan van aanpak om de samenwerking en kennisdeling tussen gemeente, verenigingen en museum te verbeteren. (Zie ook H5)

Top 3 positieve bevindingen

- Team monumenten betoont veel passie en betrokkenheid in haar werk, kan goed netwerken, weet anderen te enthousiasmeren, weet goed externe subsidies binnen te halen, handelt in de geest van de regelgeving en is service- en oplossingsgericht.
- Team monumenten is 'alert reactief'. Ze handelt snel en effectief als er zich een kans (op bijv. een herbestemming) voordoet.
- Team monumenten levert goede producten af (bijvoorbeeld erfgoedvisie, CHV'n, subsidieproces).

Belangrijkste aanbevelingen

1. Maak één programma erfgoed waarin alle onderdelen van het erfgoedbeleid zijn vertegenwoordigd (monumenten, archeologie, landschap/historische geografie, archief).
2. Maak één iemand eindverantwoordelijk voor de regie op de uitvoering van het gehele (en verbrede) programma erfgoed.
3. Maak het van de erfgoedvisie afgeleide uitvoeringsprogramma concreet. Geef per activiteit aan wie wat wanneer moet doen en maak een capaciteitsplanning per activiteit. Stuur actief op de uitvoering van het programma: kijk ten minste 2 keer per jaar terug naar wat er wel en niet is uitgevoerd en analyseer afwijkingen op de planning.
4. Bedenk en realiseer passende interventies (bijvoorbeeld een workshop met netwerkontwikkelaars) om intern de zichtbaarheid van Team Erfgoed (inclusief archief) te vergroten en om de (potentiële) synergie met aanpalende beleidsterreinen onder de aandacht te brengen om daarmee de interne samenwerking te versterken en de benutting van erfgoed als inspiratiebron (doelstelling 1) te vergroten.

5. Zorg ervoor dat de basis van het erfgoedbeleid zo snel mogelijk op orde komt (doelstelling 2). Stel de inventarisaties op van nog ontbrekende categorieën (o.a. negentiende eeuwse houtbouw en wederopbouw) en realiseer de daaruit volgende aanwijzing van monumenten. Maak tevens een gemeentebrede lijst van beeldbepalende panden en zorg voor verankering hiervan in de bestemmingsplannen. Stel in samenwerking met stedenbouw beleid op voor de historische lintbebouwing.