

Notitie karakteristieke gebouwen centrum Losser

Gemeente Losser



**Vastgesteld (gewijzigd) op 18
december 2018**

Afdeling BSP

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding	3
2.	Algemeen; Erfgoed in het bestemmingsplan.....	3
2.1	Rekening houden met cultuurhistorie	3
2.2	Regels opnemen voor de omgang met erfgoed	3
3.	Doel bescherming karakteristieke panden	3
4.	Werkwijze en resultaten inventarisatie	3
5.	Regeling karakteristieke panden in het bestemmingsplan	4
5.1	Huidige planologische regeling “Bestemmingsplan Losser Centrum 2007”	4
5.2	Jurisprudentie sloopverbod karakteristieke panden	4
5.3	Voorstel regeling in het bestemmingsplan	5
5.4	Nadere toelichting op het voorstel	6
5.5	(Bouw)mogelijkheden karakteristieke panden.....	7
Bijlage 1	Motie authentieke panden	8
Bijlage 2	Inventarisatie en waardering K-panden Losser.....	9

1. Aanleiding

De gemeenteraad van Losser heeft op 16 december 2014 een 'motie authentieke panden' aanvaard. De volledige motie is bijgevoegd als bijlage 1 bij deze notitie. Er is geconstateerd dat zich in het centrum van Losser, naast de rijks- en gemeentelijke monumenten, ook andere panden met cultuurhistorische- en architectonische waarden bevinden. Deze panden zijn bepalend voor het authentieke karakter van het centrum van Losser, maar zijn niet (planologisch) beschermd in het geldende bestemmingsplan. Er is sprake van een zogenaamde 'tussencategorie'. De raad heeft het college van B&W verzocht om de sloop van dergelijke panden te voorkomen door een regeling op te nemen in het te actualiseren bestemmingsplan voor het centrum van Losser, die deze tussencategorie beschermd. Om te bepalen welke panden als karakteristiek zijn aan te merken, is door Het Oversticht een inventarisatie verricht. In deze notitie wordt verwoord op welke wijze de karakteristieke gebouwen in het nog te actualiseren bestemmingsplan Losser centrum planologisch worden beschermd. Naar verwachting wordt het bestemmingsplan voor het centrum dit jaar (2018) geactualiseerd.

2. Algemeen; Erfgoed in het bestemmingsplan

2.1 Rekening houden met cultuurhistorie

Volgens het Besluit ruimtelijke ordening is een gemeente verplicht om in de toelichting van het bestemmingsplan een gemotiveerde beschrijving op te nemen van de wijze waarop rekening gehouden is met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden (gebouwd erfgoed, archeologie en cultuurlandschap). Hierbij gaat het om zowel beschermde als niet formeel beschermde objecten en structuren. Dit betekent dat een gemeente een analyse moet maken van de cultuurhistorische waarden in het plangebied en daar conclusies aan verbindt die in een bestemmingsplan verankerd worden.

2.2 Regels opnemen voor de omgang met erfgoed

Rekening houden met erfgoed betekent ook dat daartoe regels worden opgesteld in het bestemmingsplan. Dit zijn bijvoorbeeld regels voor activiteiten die (te verwachten) archeologische waarden kunnen verstoren. Dergelijke activiteiten kunnen omgevingsvergunningplichtig worden gesteld. Dit geldt ook voor de (planologische) bescherming van andere cultuurhistorische waarden zoals sloop van karakteristieke gebouwen.

3. Doel bescherming karakteristieke panden

Het instandhouden van de (karakteristieke van) waardevolle panden levert een belangrijke bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit van het centrum van Losser. Deze panden behoren tot de identiteit van de gemeente en zorgen voor een aantrekkelijk omgeving voor wonen, werken en recreëren. Het doel van de bescherming van karakteristieke panden is vooral het behoud van het huidige straatbeeld. De karakteristieke panden dragen op een belangrijke manier bij aan het dorpsbeeld door een combinatie van de architectonische kwaliteit en de prominente locatie in de stedenbouwkundige structuur. Alvorens over te gaan tot planologische bescherming van deze karakteristieke panden, is het van belang om te beoordelen of een pand daadwerkelijk 'karakteristiek' is. Het document 'Inventarisering en waardering K-panden Losser' van Het Oversticht voorziet in de beoordeling van karakteristieke panden. Het volledige document is opgenomen als bijlage 2 bij deze notitie.

4. Werkwijze en resultaten inventarisatie

Voor de inventarisatie van de panden is door de gemeente Losser kaartmateriaal aangeleverd. Deze kaart vormde de basis voor het veldwerk, waarbij deskundigen van Het Oversticht de panden vanaf de openbare weg hebben bekeken en gefotografeerd. Per adres is de waarde van het pand bepaald aan de hand van 4 vooraf vastgestelde selectiecriteria:

- **Architectonische waarde**

De architectonische waarde zegt iets over de bijzonderheid van de architectuur van het pand; de stijl is bijvoorbeeld typisch voor de bouwperiode of voor een gebied.

- **Cultuurhistorische waarde**

De cultuurhistorische waarde wordt bepaald door de geschiedenis van het pand of zijn omgeving. Daarbij is het van belang of de vroegere functie nog afleesbaar is aan het gebouw en/of de ligging.

- **Stedenbouwkundige waarde**

Deze waarde zegt iets over de plek die het pand inneemt binnen de stedelijke (dorps)structuur. Een pand kan op architectuur of gaafheid minder scoren, maar door de ligging in een straatwand of hoek wel heel beeldbepalend zijn.

- **Mate van gaafheid/herkenbaarheid**

De mate van gaafheid zegt iets over de authenticiteit van het pand, zoals authentieke elementen of materialen. Gelet is op de mate van gaafheid, de manier van aanbrengen van wijzigingen en materialisering.

Per criterium is een score bepaald. Vanaf 8 punten wordt een pand als karakteristiek aangemerkt. Deze panden zijn opgenomen in een lijst van karakteristieke panden. Tevens is een lijst gemaakt met panden die niet als karakteristiek zijn aan te merken. Voor een volledig overzicht van de inventarisatie wordt verwezen naar bijlage 2 van deze notitie.

5. Regeling karakteristieke panden in het bestemmingsplan

5.1 Huidige planologische regeling “Bestemmingsplan Losser Centrum 2007”

In het geldende “Bestemmingsplan Losser Centrum 2007” is een dubbelbestemming ‘Karakteristiek gebouw’ opgenomen voor individuele panden die karakteristiek en waardevol zijn voor het dorpsbeeld, maar (nog) niet de monumentstatus bezitten. Op grond van de plankaart is enkel de locatie Brinkstraat 40-42 voorzien van deze dubbelbestemming. Op basis van de inventarisatie is gebleken dat zich in het centrum van Losser meerdere panden bevinden die als karakteristiek zijn aangemerkt, maar op dit moment niet voorzien zijn van planologische bescherming. Deze panden zouden zonder enig voorbehoud gesloopt kunnen worden, hetgeen gelet op voorgaande ongewenst is.

5.2 Jurisprudentie sloopverbod karakteristieke panden

Jurisprudentie (ABRvS 15 januari 2014, TBR 2014/60 en ABRvS 19 maart 2014, TBR 2014/62) heeft bevestigd dat een gemeente in het bestemmingsplan een sloopverbod kan opnemen om de sloop van een cultuurhistorisch waardevol pand te verbieden. In artikel 3.3 van de Wro staat dat de bestemmingsplannen door middel van een omgevingsvergunning voor het slopen van bouwwerken een ‘verwezenlijkte bestemming gehandhaafd en beschermd kan worden’. In artikel 2.1. eerste lid onderdeel g van de Wabo is het sloopvergunningstelsel genoemd. De combinatie van deze artikelen heeft discussie opgeleverd over de criteria waaraan de sloopvergunning getoetst zou moeten worden. Uit jurisprudentie is gebleken dat de criteria voor deze sloopvergunning in de Wabo en de Wro niet uitputtend zijn. Dit betekent dat de criteria voor het weigeren van de omgevingsvergunning (sloopvergunning) in het bestemmingsplan kan worden vastgelegd. Het behoud van cultuurhistorische waarde kan een legitiem motief zijn.

5.3 Voorstel regeling in het bestemmingsplan

In het verleden is het eisen van een aanlegvergunning¹ voor het slopen van karakteristieke panden wel eens onwenselijk geoordeeld, omdat men oordeelde dat deze panden dan beter als (gemeentelijk) beschermd monument zouden kunnen worden aangewezen. Ten aanzien hiervan kan worden opgemerkt dat de bescherming van een karakteristiek pand doorgaans minder ver gaat dan bij een monument. Het is daarom van belang om een regeling te treffen die daarin enige flexibiliteit biedt, passend bij het karakter van deze 'tussencategorie'. Het bestemmingsplan voor het buitengebied van Losser kent al een dergelijke regeling voor karakteristieke gebouwen, ook op basis van een inventarisatie uitgevoerd door Het Oversticht. Onderstaande regeling is deels geënt op deze bestaande regeling.

Voorgesteld wordt als volgt:

Bestemmingsomschrijving

- behoud en herstel van de cultuurhistorische waarden in de vorm van karakteristieke panden, ter plaatse van de aanduiding 'karakteristiek'; de kenmerken hiervan zijn beschreven in de 'Inventarisering en waardering K-panden Losser' die als bijlage x bij de regels is opgenomen;

Bouwregels

- ter plaatse van de aanduiding 'karakteristiek' dient - in afwijking van de in dit artikel opgenomen maatvoering - de uitwendige hoofdvorm van de bestaande gebouwen, bestaande uit goot- en bouwhoogte en dakvorm, te worden gehandhaafd.

Omgevingsvergunning voor het slopen van een bouwwerk

- a. Het is verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning gebouwen of delen daarvan te slopen, ter plaatse van de aanduiding 'karakteristiek'.
- b. Het onder a vervatte verbod is niet van toepassing op werken en werkzaamheden, die:
 - het normale onderhoud betreffen en/of;
 - uitsluitend inpandig plaatsvinden en/of;
 - reeds in uitvoering zijn op het tijdstip van de inwerkingtreding van dit plan.
- c. De onder a genoemde omgevingsvergunning kan slechts worden verleend indien:
 - de karakteristieke hoofdvorm niet langer aanwezig is en niet zonder ingrijpende wijzigingen aan het pand kan worden hersteld; of
 - de karakteristieke hoofdvorm in redelijkheid niet is te handhaven; of
 - het delen van het pand betreft, die op zichzelf niet als karakteristiek zijn aan te merken en door sloop daarvan geen onevenredige aantasting van de karakteristieke hoofdvorm veroorzaken; of
 - sprake is van een groot maatschappelijk belang en er redelijkerwijs geen alternatieven zijn voor de voorgestelde ingreep; of
 - instandhouding van het bouwwerk redelijkerwijs niet verlangd kan worden, gezien de bouwkundige en/of gebruikstechnische staat in verhouding tot de kosten van waardedaling en renovatie, met dien verstande dat:
 - i. een verzoek om een omgevingsvergunning voor het slopen van een bouwwerk dient vergezeld te gaan van een deskundigenrapport dat ingaat op de bouwkundige en/of gebruikstechnische staat van het pand in relatie tot de economische waarde(daling) en de kosten van renovatie;
 - ii. gelijktijdig een omgevingsvergunning dient te zijn aangevraagd voor het oprichten van vervangende bebouwing die aantoonbaar in overeenstemming is met een cultuurhistorisch en stedenbouwkundig aanvaardbare en

¹ Tegenwoordig een 'omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden'

verantwoorde inpassing in de omgeving, waarbij de karakteristieken van het bestaande pand zoveel mogelijk herkenbaar blijven;

- er sprake is van verbouw of nieuwbouw met behoud en/of terugbouwen van de karakteristieke hoofdvorm;
- d. Het bevoegd gezag betreft bij het verlenen van een omgevingsvergunning een advies van deskundigen.

Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders kunnen, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het straat- en bebouwingsbeeld, de woonsituatie, de verkeersveiligheid en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden, het plan wijzigen in die zin dat:

- a. de aanduiding 'karakteristiek' wordt aangebracht, indien:
 - door verbeteringswerkzaamheden dan wel veranderende inzichten een niet als karakteristiek aangeduid gebouw (weer) karakteristiek wordt, met dien verstande dat aan de hand van een onafhankelijk deskundigenrapport wordt aangetoond dat het gebouw (weer) als 'karakteristiek' is aan te merken;
- b. de aanduiding 'karakteristiek' wordt verwijderd, indien:
 - karakteristieke hoofdvorm niet langer aanwezig is en niet zonder ingrijpende wijzigingen aan het gebouw kan worden hersteld;
 - de karakteristieke hoofdvorm in zijn geheel redelijkerwijs niet te handhaven is in relatie tot de functie die het gebouw moet of uitsluitend nog kan vervullen;
 - door veranderende inzichten een als karakteristiek aangeduid gebouw niet meer als karakteristiek wordt aangemerkt, met dien verstande dat aan de hand van een onafhankelijk deskundigenrapport wordt aangetoond dat het gebouw niet meer als 'karakteristiek' is aan te merken;

5.4 Nadere toelichting op het voorstel

Panden die als karakteristiek zijn aangewezen, worden op de verbeelding aangeduid met de aanduiding 'karakteristiek'. In de bestemmingsomschrijving is de aanduiding op de verbeelding gekoppeld met de regels en de bijlage bij de regels. Ter plaatse van de aanduiding 'karakteristiek' zijn de gronden tevens bestemd voor het behoud en herstel van de cultuurhistorische waarden in de vorm van karakteristieke panden. De kenmerken hiervan zijn beschreven in de 'Inventarisering en waardering K-panden Losser'.

De regels van het bestemmingsplan die bij de aanduiding 'karakteristiek' horen, geven aan dat het verboden is om zonder (of in afwijking van) een vergunning, het pand geheel of gedeeltelijk te slopen. Deze sloopvergunningsplicht geldt alleen voor de buitenkant van het pand, niet voor de binnenkant. De bescherming is immers gericht op de beeldwaarde die het pand heeft in de omgeving. Het interieur heeft daar geen invloed op.

Wat precies onder gedeeltelijk slopen wordt verstaan, is niet bij wet vastgelegd. Van een karakteristiek pand is alleen de hoofdvorm beschermd. Met gedeeltelijk slopen bedoelt de gemeente daarom het slopen van grotere onderdelen die bepalend zijn voor de hoofdvorm van het pand, zoals bijvoorbeeld een serre. Vaak gaat een sloopplan gepaard met een bouwplan en wordt voor alle werkzaamheden één omgevingsvergunning aangevraagd. Deze aanvraag toetst de gemeente aan onder meer het bestemmingsplan, het Bouwbesluit, welstand en de status karakteristiek pand. Weliswaar maken vaak ook de details dat een pand karakteristiek is, maar de bescherming richt zich daar niet op. Dit is een bewuste keuze van de gemeente om een goed onderscheid te houden met monumenten, waarbij wél voor wijzigingen en het verwijderen van details (bijvoorbeeld glas-in-loodramen) een vergunning nodig is. In dat licht bezien is het ook een bewuste keuze om in de sloopregeling planologische ruimte te bieden aan wenselijke nieuwbouwwontwikkelingen. Het is namelijk niet gewenst om potentiële

centrumvernieuwing 'op slot te zetten'. Centrumvernieuwing is immers noodzakelijk om de vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit van het centrum van Losser te behouden en te versterken. Tot slot voorziet de regeling in een wijzigingsbevoegdheid op basis waarvan het college van Burgemeester en wethouders een aanduiding 'karakteristiek' – onder voorwaarden - kunnen toevoegen of verwijderen.

5.5 (Bouw)mogelijkheden karakteristieke panden

Het verschil tussen een beeldbepalend pand en een monumentaal pand is gelegen in de cultuurhistorische waarde van het object. Bij een beeldbepalend pand is naast de situering op de kavel en de directe omgeving ook de hoofdbouwmassa en de architectonische verschijningsvorm van belang. Bij een monument zijn naast bovenstaande criteria ook de indeling van alle gevels (ook die niet zichtbaar zijn vanaf het publiek toegankelijke gebied), de detaillering, de structuur van het gebouw, soms het interieur en de betekenis van het pand in de lokale nederzettingsgeschiedenis of het belang van het ontwerp binnen het oeuvre van een vermaarde architect, van belang. De bescherming van een monumentaal pand gaat dus veel verder.

Doel van de planologische regeling is het uiterlijk van karakteristieke panden en daarmee het straatbeeld handhaven. (Gedeeltelijke) sloop wordt dus niet tegengehouden, alleen de mogelijkheden van herbouw worden beperkt om het uiterlijk hetzelfde te houden. Het pand zelf kan aan verandering onderhevig zijn, voor zover de uitwendige hoofdvorm (en dus het karakteristieke straatbeeld) niet wordt aangetast. Ontwikkelingen moeten mogelijk blijven. Anders waren de panden immers wel aangewezen als gemeentelijke monumenten.

Zoals beschreven in paragraaf 5.4. richt de planologische bescherming van een karakteristiek pand zich sec op de uitwendige hoofdvorm. De uitwendige hoofdvorm bestaat uit de goot- en bouwhoogte en de dakvorm die zichtbaar zijn vanaf de straat. Het blijft dan ook gewoon mogelijk om karakteristieke panden te verbouwen of uit te breiden, voor zover de karakteristieke hoofdvorm gezien vanaf de straat gehandhaafd blijft.

Het realiseren van een bijgebouw bij een karakteristieke woning in het achtererfgebied doet bijvoorbeeld geen afbreuk aan de karakteristieke hoofdvorm, is niet zichtbaar vanaf de straat en blijft dan ook gewoon mogelijk. Bijvoorbeeld plaatsing van dakkappen blijft ook mogelijk, aangezien ook dit niet leidt tot wijziging van de uitwendige hoofdvorm. Daarentegen is het realiseren van een geheel andere kapvorm op een karakteristiek pand wel in strijd met de bouwregels.

Met de planologische status van karakteristiek pand wordt de hoofdvorm middels het bestemmingsplan beschermd. Ook wordt het pand beschermd tegen sloop. Werkzaamheden die nu vergunningsvrij zijn, blijven na vaststelling van het bestemmingsplan ook vergunningsvrij. Dat verandert dus niet. Er is geen sprake van een ernstige inperking van de vrijheid van de eigenaar. Dit zou bij de aanwijzing van gemeentelijke monumenten wel het geval zijn.

Bijlage 1 Motie authentieke panden

Bijlage 2 Inventarisatie en waardering K-panden Losser