



Openbaar

Onderwerp voorontwerpbestemmingsplan Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie
Versienummer V1.4

Informant Jolanda van den Berg / Henry Kranenburg
Afdeling ZWRP / ZWBGE
Telefoon (038) 498 2396 / (038) 4982465
E-mail J.van.den.Berg@zwolle.nl/ hl.kranenburg@zwolle.nl

Financiën

Benodigde middelen n.v.t
Dekking t.l.v.: Restant projecten Monumentenzorg

Parafering

datumparaaf

Afdelingshoofd
Esther Wolfkamp
Portefeuillehouder
Ed Anker/Monique
Schuttenbeld

Raad

- ☐ Informatienota voor de raad
- ☐ Opinienota voor de raad
- ☐ Beslisnota voor de raad
- ☒ n.v.t.

Bijlagen

1. voorontwerpbestemmingsplan Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie

Ontwerp besluit

Het college besluit:

- 1 in te stemmen met het voorontwerpbestemmingsplan Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie;
- 2 het voornemen om het voorontwerpbestemmingsplan Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie voor te bereiden te publiceren in het Gemeentebled en de Staatscourant en het voorontwerpbestemmingsplan Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie te plaatsen op www.ruimtelijkeplannen.nl.
- 3 het plan onder de aandacht te brengen bij de Zwolse media en een nieuwsbericht te plaatsen op Zwolle.nl.

Collegebesluit d.d.:

- ☐ Conform
- ☐ Gewijzigd
- ☐ Aangehouden
- ☐ Teruggenomen

Datum

21 januari 2020

Inleiding

Zwolle kent een rijke historische bebouwing die we koesteren en waarderen. Dit collegevoorstel is er op gericht om vanuit het belang van historisch, economisch en wettelijk perspectief zorg te dragen voor een zorgvuldige omgang met cultuurhistorische en bouwhistorische waarden in Zwolle. Het voorstel is onderverdeeld in (1) het verankeren van cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen waar dit nog niet het geval is, (2) het bieden van mogelijkheden om sloop van cultuurhistorisch zeer waardevolle panden te voorkomen en (3) het opnemen van een regeling voor de bovengrondse archeologie, de bouwhistorie. Er wordt voorgesteld om in te stemmen met dit voorontwerpbestemmingsplan Zwolle, parapluplan bouw- en cultuurhistorie en het te publiceren om planschaderisico te minimaliseren. Het uiteindelijke bestemmingsplan wordt na circa 10 maanden verder in procedure gebracht.

Beoogd effect

Dit bestemmingsplan is bedoeld om zorg te dragen voor een zorgvuldige omgang met cultuurhistorische en bouwhistorische waarden in Zwolle en op grond van de wettelijk plicht vanuit het Bro, de bouw- en cultuurhistorie op een eenduidige manier voor het hele Zwolse grondgebied in het bestemmingsplan te verankeren.

Argumenten**1.1 Belangrijke Zwolse historische waarden**

Zowel de historische binnenstad als de daarbuiten gelegen stadsdelen, bijvoorbeeld de omliggende 'oudere' wijken, kennen een rijke historische bebouwing. De gehele Zwolse binnenstad en enkele delen buiten de stadsgracht, met name de zuidelijke singelbebouwing, zijn zelfs aangewezen als een van rijkswege beschermd stadsgezicht. Zwolle kent breed palet aan architectuurstijlen uit verschillende perioden. Toch is er een sterke samenhang door overeenkomsten in situering, typologie, maatvoering, dakbedekking en materiaal- en kleurgebruik van de bebouwing. Achter vele jongere gevels in met name de binnenstad staan zelfs nog (laatmiddeleeuwse) parels verborgen; gebouwen met historische balklagen, kelders, kappen etc. die ons veel leren over de manier waarop Zwolle zich heeft ontwikkeld tot de huidige zeer aantrekkelijke, levendige, krachtige grote stad in een krachtige regio.

1.2 Lacune: koesteren en voldoen aan landelijke wetgeving

Een groot deel van de top van het Zwolse erfgoed is of wordt aangewezen als rijksmonument of gemeentelijk monument. Daarnaast is er een categorie cultureel erfgoed dat niet is aangewezen als monument maar wel een enorme bijdrage levert aan de historisch ruimtelijke kwaliteit van onze stad.

Op 1 juli 2015 is artikel 3.1.6, vijfde lid, onderdeel a, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) gewijzigd. Daarmee dienen de cultuurhistorische waarden uitdrukkelijk te worden meegewogen bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Dit betekent dat gemeenten een analyse moeten verrichten van de cultuurhistorische waarden in een bestemmingsplangebied en daar conclusies aan verbinden die in een bestemmingsplan worden verankerd. Inmiddels zijn voor de hele gemeente Zwolle cultuurhistorische analyses uitgevoerd en is de cultuurhistorische waarde van objecten in beeld gebracht. Binnen een groot deel van de geactualiseerde Zwolse bestemmingsplannen zijn de resultaten van de analyses al opgenomen en zijn cultuurhistorisch waardevolle objecten

Datum

21 januari 2020

voorzien van een dubbelbestemming 'Waarde Cultuurhistorie'. Op grond van deze regeling mag bij nieuwbouw van bouwwerken en bij vergroting of verandering van bestaande bouwwerken voor zover zichtbaar vanaf openbaar toegankelijk gebied geen onevenredige afbreuk worden gedaan aan de ter plaatse aanwezige cultuurhistorische waarden.

In een aantal bestemmingsplannen is nog geen beschermende regeling voor cultuurhistorisch waardevolle objecten opgenomen. In dit voorliggende bestemmingsplan wordt in deze lacune voorzien en gaat voor alle bestemmingsplannen een eenduidige regeling 'Waarde Cultuurhistorie' gelden. Tevens blijkt in de praktijk dat cultuurhistorisch zeer waardevolle panden gesloopt kunnen worden. Daarom bevat de nieuwe regeling een antisloopbepaling voor de zeer waardevolle objecten. Ten slotte ontbreekt een regeling voor de bovengrondse archeologie, de bouwhistorie. Dit wordt in dit voorliggende bestemmingsplan alsnog geregeld.

1.3 Het voorontwerpbestemmingsplan biedt de bouw- en cultuurhistorisch waardevolle panden een betere bescherming.

1.3.1. Bouwhistorie

Zwolle is een stad die in de late middeleeuwen al sterk ontwikkeld was. In veel panden in de binnenstad is de geschiedenis voor 1832 nog achter voorzetwanden en plafonds verborgen. Bij sloop verdwijnt deze geschiedenis zonder dat deze is gedocumenteerd. In 2018 is door de gemeente Zwolle een Bouwhistorische waarden en verwachtingskaart gemaakt. Dit is gedaan met behulp van de vele bouwhistorische inventarisaties in de binnenstad, waarnemingen van het team erfgoed en raadpleging van Het Kadastrale Minuutplan van 1832. Deze dynamische kaart is vergelijkbaar met de archeologische waardenkaart. De bouwhistorische waarden en verwachtingskaart kent vier categorieën:

1. rood: aangetoonde waarden.
2. paars: aanwijzing voor waarden
3. bruin: waarden onbekend
4. geel: geen waarden aanwezig

In dit bestemmingsplan wordt geregeld dat de panden van de categorie 1, 2 en 3 op ca. 575 percelen bij (gedeeltelijke) sloop bouwhistorisch onderzocht en gedocumenteerd dienen te worden.

Indien substantiële en hoge bouwhistorische waarden aanwezig blijken te zijn, kan de aanvrager van een omgevingsvergunning worden verplicht om onderdelen van het bouwplan aan te passen waardoor deze waarden van het bouwwerk (zoveel mogelijk) wordt behouden.

1.3.2. Cultuurhistorie

In de cultuurhistorische analyses wordt onderscheid gemaakt tussen diverse categorieën waarden:

1. Zeer hoge cultuurhistorische waarde
Dit zijn objecten en/of ensembles, met hoge architectuurhistorische waarden: d.w.z. met een relatief hoge ontwerp kwaliteit of representatief voor een bepaalde bouwstijl, stroming, bouwperiode of typologie. Tevens kan er sprake

Datum

21 januari 2020

zijn van bijzondere stedenbouwkundig-historische of landschappelijke waarden bijvoorbeeld als onderdelen van bijzondere complexmatige ontwikkelingen of als markante hoeklocatie). Het betreft ca. 255 objecten, waarvan 21 complexen die 2 of meerdere adressen omvatten. Vanwege de zeer hoge waarde is ook de authenticiteit van het gebouw van belang. Te denken valt hierbij aan het originele metselwerk van de gevels, de detaillering van de kozijnen en de oorspronkelijke dakbedekking. Het gaat hier om het uitwendige beeld, zichtbaar vanaf openbaar gebied.

Deze categorie heeft 'Waarde Cultuurhistorie 2'. Naast de bouwregel dat bij wijzigingen in voldoende mate rekening moet worden gehouden met de ter plaatse aanwezige cultuurhistorische waarden zoals stedenbouwkundige en landschappelijke structuren, bebouwingstypologie, massa en vorm, gevelkarakteristiek en historische materialisering en detaillering geldt hier tevens een sloopverbod.

2. Hoge cultuurhistorische waarde

Dit zijn objecten en/of ensembles met architectuurhistorische waarden: d.w.z. kenmerkend voor een bepaalde bouwstijl, stroming, bouwperiode of typologie. Tevens kan er sprake zijn van stedenbouwkundig-historische of landschappelijke waarden.

Deze categorie heeft 'Waarde Cultuurhistorie 1' met de bouwregel dat bij wijzigingen in voldoende mate rekening moet worden gehouden met de ter plaatse aanwezige cultuurhistorische waarden zoals stedenbouwkundige en landschappelijke structuren, bebouwingstypologie, massa en vorm, gevelkarakteristiek en historische materialisering en detaillering.

De overige categorieën 'Attentiewaarde' en 'Indifferente cultuurhistorische waarde' worden niet van een 'Waarde Cultuurhistorie' voorzien.

1.3.3. De bolwerken met groen karakter / binnenplaatsen

In het geldende bestemmingsplan Binnenstad en omgeving is een dubbelbestemming Waarde -Cultuurhistorie opgenomen voor de bolwerken met groen karakter / binnenplaatsen. Deze bestemming wordt inhoudelijk niet gewijzigd, maar wordt gewijzigd in Waarde - Cultuurhistorie -3.

1.4 In het voorontwerpbestemmingsplan wordt door middel van dubbelbestemmingen de bouwhistorisch en cultuurhistorisch waardevolle panden bestemd

Het voorontwerpbestemmingsplan is een parapluplan. Dit betekent dat binnen het plangebied van het (paraplu)bestemmingsplan "Bouw- en Cultuurhistorie" een groot aantal bestemmingsplannen geldt. Deze plannen blijven onverkort van kracht, ook als het parapluplan wordt vastgesteld en rechtskracht verkrijgt. De regels van het parapluplan "Bouw –en Cultuurhistorie" zijn aanvullend op de regels van de geldende bestemmingsplannen. In het parapluplan worden de bouwhistorisch en cultuurhistorisch waardevolle panden door middel van een dubbelbestemming bestemd. Deze bestemming heeft voorrang op de bestemmingen die voorkomen in de verschillende van kracht zijnde bestemmingsplannen.

Datum

21 januari 2020

2.1 Wijziging van het bestemmingsplan levert bij voorzienbaarheid geen planschade op.

Het opnemen van de dubbelbestemmingen kan leiden tot planschade. Immers in sommige gevallen kan een pand niet meer (volledig) worden gesloopt. Bij het voornemen tot het opnemen van deze bestemmingen kan een aanvrager tot tegemoetkoming van planschade voorzienbaarheid worden tegengeworpen indien er tien maanden of meer verstreken zijn na het bekend worden van het opnemen van de dubbelbestemming en het ter inzage leggen van het ontwerpbestemmingsplan en er in die tijd geen aanvraag voor een omgevingsvergunning is gedaan. Bij weigering van de vergunning, wordt een verzoek om planschade niet gehonoreerd vanwege voorzienbaarheid.(passieve risicoaanvaarding)

De termijn van bijna 10 maanden is gebaseerd op jurisprudentie over het wegbestemmen van bouwmogelijkheden. In de uitspraak waarin deze termijn is genoemd, betrof het de bouw van een woning. De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State overweegt hierover het volgende:

“Deze periode van bijna tien maanden kan, gezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar, niet in redelijkheid te kort worden geacht om aanvaarding van het risico dat de bouwmogelijkheid op het perceel zou komen te vervallen, aan te nemen. Binnen die termijn hadden [appellanten] een aanvraag om een bouwvergunning voor een woning kunnen indienen. [appellanten] hebben niet gesteld dat zij in die periode begonnen zijn met het ontwikkelen van een bouwplan.”

Een termijn van tien maanden voor een concrete poging tot realisering van de oude bestemmingsregeling, is gelet op de aard en complexiteit van de voorbereiding daarvan voldoende. In het onderhavige geval gaat het op (gedeeltelijk) slopen van bouw- en of cultuurhistorische zeer waardevolle panden. De eigenaar van een perceel moet voldoende tijd krijgen om de financiering rond te krijgen om een bouwplan te ontwerpen en hiervoor vervolgens een aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen.

Gelet hierop wordt het voornemen om het parapluplan in procedure te brengen gepubliceerd in het Gemeenteblad en de Staatscourant om passieve risicoaanvaarding te creëren. Tevens zal het voorontwerpbestemmingsplan geplaatst worden op ruimtelijkeplannen.nl, zodat het voorontwerp kan worden ingezien.

Na circa tien maanden zal het parapluplan verder in procedure worden gebracht.

Risico's

In de periode dat het voornemen om het parapluplan voor te bereiden wordt gepubliceerd en het tijdstip dat het bestemmingsplan als ontwerpfase ter inzage wordt gelegd (de bovengenoemde 10 maanden) kan een te honoreren aanvraag voor een (gedeeltelijke) sloop van een pand er toe leiden dat de bouw- en of cultuurhistorische waarden verdwijnen. Het blijft desondanks mogelijk dat er, ondanks dat er 10 maanden worden gewacht, een verzoek om planschade wordt ingediend. Het risico op toekenning van planschade wordt hierdoor wel aanzienlijk beperkt.

Financiën

Datum

21 januari 2020

In verband met het feit dat de gemeente binnen het plangebied geen nieuwe ontwikkelingen initieert, is het niet nodig om bij dit bestemmingsplan een exploitatieplan te voegen.

Communicatie

We zetten diverse on- en offline kanalen in om de pandeigenaren over dit voornemen te informeren. O.a. via social media, Zwolle.nl, ruimtelijkeplannen.nl, de gemeentepagina @Zwolle en de Zwolse media. Online kunnen pandeigenaren checken of dit voornemen ook voor hun eigendom geldt. Ook volgt er een publicatie in de Staatscourant en het gemeenteblad.

Vervolg

Circa 10 maanden na de bovengenoemde publicatie zal het parapluplan als ontwerp ter inzage worden gelegd.

Openbaarheid

De stukken zijn openbaar.