Beleidsregel koesteren cultuurhistorie

Het College van Burgemeester en Wethouders,
Gelezen het voorstel van 18-05-2021

b e s l u i t
Gelet op: artikel 1.3 lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht

De uitgebreide beleidsregel Koesteren cultuurhistorie vast te stellen, ter vervanging van de nu geldende beleidsregel Koesteren cultuurhistorie;

Inleiding
Cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en gebieden geven identiteit en smoel aan Enschede. Deze omgevingskwaliteiten wil Enschede als aantrekkelijke en vitale stad ook voor toekomstige generaties behouden, herstellen en versterken. Dat kan door ze te beschermen en ze onderdeel te maken van de ruimtelijke ontwikkelingen van de stad. Het borgen van een afwegingsmoment bij ruimtelijke ontwikkelingen die invloed hebben op de cultuurhistorische waarden, is daarbij van belang: behoud door ontwikkeling. Dit cultuurhistorische beleid is opgenomen in de structuurvisie cultuurhistorie 'Wat maakt Enschede. Bouwen aan een cultuurhistorische identiteit'. Het heeft een verdere vertaling gekregen in de beleidsregel 'koesteren cultuurhistorie'. In de beleidsregel is beschreven hoe waardevolle objecten, de zogenaamde karakteristieke panden, beschermd zijn. En er zijn begrippen, selectiecriteria en een afwegingskader voor vergunningverlening van waardevolle objecten beschreven. Met deze beleidsregel kunnen aanvragen omgevingsvergunning voor waardevolle objecten worden getoetst binnen een afwegingskader.

Update beleidsregel
Sinds de eerste versie van de beleidsregel is ervaring opgedaan met de regeling en zijn er nieuwe inzichten ontstaan over hoe het erfgoed van Enschede het best beschermd kan worden. Voor het koesteren van waardevolle, kenmerkende gebieden zijn ook historische stedenbouwkundige en landschappelijke structuren van belang (al dan niet in combinatie met bebouwing). Voorbeelden zijn houtwallen, boerderijenensembles, tuindorpen en naoorlogse stempels. Cultuurhistorische waarden zijn meer dan alleen objecten, maar de ruimtelijke benadering ontbrak nog in de beleidsregel. Deze geactualiseerde versie van de beleidsregel (18-05-2021) is daarom niet alleen meer van toepassing op objecten, maar ook op gebieden en structuren. Daar zijn begrippen, selectiecriteria en een afwegingskader voor toegevoegd. In nieuwe bestemmingsplannen vindt deze (ruimtelijke) bescherming plaats via de aanduiding 'cultuurhistorische structuur'. Daarnaast is de beleidsregel op een aantal andere punten geactualiseerd en verfijnd. Het is nu bijvoorbeeld duidelijker dat ook bij bouwen/verbouwen getoetst kan worden op aantasting van cultuurhistorische waarden en niet alleen bij slopen. En om dubbele regelgeving te voorkomen, vervalt de werking van de aanduiding 'karakteristiek' op het moment dat een object de status van monument heeft gekregen.
De beleidsregel blijft ook gelden na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daar waar 'bestemmingsplan' wordt genoemd kan vanaf dat moment ook '(tijdelijk) omgevingsplan' worden gelezen. Voor de duidelijkheid: deze beleidsregel ziet niet op immaterieel erfgoed.

Leeswijzer
Onder 'Beleidskader' wordt de wijze van bescherming, het wettelijke kader, het cultuurhistorische beleid en de stappen voor uitwerking van dat beleid van de afgelopen jaren kort beschreven. Vervolgens gaat de beleidsregel in op de twee hoofdcategorieën: karakteristieke objecten en cultuurhistorische structuren. De begripsbepaling, wijze van bescherming en waar deze zich op richt en selectiecriteria komen aan bod. Ook wordt per categorie via een stroomschema beschreven hoe beoordeling plaatsvindt. Bij ingrijpende wijziging of een sloopaanvraag moet een belangen afweging plaatsvinden. De stappen binnen dit afwegingskader worden beschreven.

Via deze link is de beleidsregel in opgemaakte vorm, inclusief afbeeldingen te zien:
www.ruimtelijkeplannen.enschede.nl

Beleidskader
Sinds 2016 beschermt de gemeente Enschede karakteristieke panden in bestemmingsplannen, via een sloopvergunningstelsel. Bij het opstellen van bestemmingsplannen is een gemeente namelijk verplicht rekening te houden met cultuurhistorische waarden. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is vastgelegd dat de ruimtelijke ordening een samenhangende afweging van alle belangen behelst. Tot die belangen wordt ook het cultureel erfgoed gerekend. In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is daarom (sinds 1 januari 2012) de verplichting vastgelegd om in de ruimtelijke ordening (bestemmingsplan) "rekening te houden met aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten". Hierbij gaat het om zowel al bij wet of verordening beschermde ("waardevaste elementen of gebieden") als niet formeel beschermde objecten en structuren ("waardevolle elementen of gebieden"). Dat betekent dat gemeenten onderzoek moeten doen naar de cultuurhistorische waarden van een bestemmingsplangebied. Het gaat daarbij om een integrale beschouwing van cultuurhistorie: een combinatie van gebouwd erfgoed, archeologie en cultuurlandschap.

In Enschede is de werkwijze om cultuurhistorie te verankeren in het ruimtelijke beleid vertaald in een aantal stappen :

- De structuurvisie cultuurhistorie "Wat maakt Enschede– Bouwen aan een cultuurhistorische identiteit" (8 december 2014). In deze structuurvisie is vastgelegd hoe de gemeente omgaat met cultuurhistorische waarden binnen haar grondgebied, er wordt een werkwijze beschreven.
- De Cultuurhistorische waardenkaart (CHWK, 8 december 2014). Deze kaart geeft inzicht in de cultuurhistorische waarden, waaronder gebouwen en objecten. Het is een dynamische kaart, aanvullingen zijn mogelijk en zelfs noodzakelijk. De CHWK is gebruikt voor het Parapluplan Cultuurhistorie (2016), een thematisch bestemmingsplan voor de bescherming van karakteristieke panden.
- Daarna is per actualisatie van een bestemmingsplan onderzoek gedaan naar de cultuurhistorische waardevolle bebouwing van het gebied. Een dergelijk onderzoek per bestemmingsplan is nodig om te voldoen aan de wettelijke verplichting, omdat de CHWK niet compleet is en om meer inzicht te krijgen in ons waardevolle erfgoed. Op basis van de onderzoeken is waardevolle bebouwing beschermd als karakteristieke panden in de geactualiseerde bestemmingsplannen. Ook zijn diverse objecten van de CHWK niet (meer) beschermd, omdat deze bij nadere bestudering niet waardevol genoeg bleken. De CHWK is sinds 2014 niet meer aangepast.

- Voor enkele gebieden van hoge cultuurhistorische waarde, zoals Stadsmaten, is de aanduiding cultuurhistorisch attentiegebied' toegepast. Zolang deze gebieden niet nader onderzocht zijn, worden alle sloopaanvragen in dat gebied getoetst. Dit om te voorkomen dat mogelijk waardevolle panden, die nog niet beschermd zijn, zonder belangenafweging gesloopt worden.

De beleidsregel 'koesteren cultuurhistorie' (2016, update 2021) is een uitwerking van de structuurvisie en beschrijft de selectiecriteria voor karakteristieke objecten en cultuurhistorische structuren en de werkwijze rondom een aanvraag omgevingsvergunning. Het gaat in op de toetsing en het proces rondom belangenafweging bij bijvoorbeeld een (ingrijpende) wijziging of sloopaanvraag.

BELEIDSREGEL 'KARAKTERISTIEK'

Cultuurhistorisch waardevolle objecten krijgen een beschermde status in bestemmingsplannen: aanduiding 'karakteristiek'. Het gaat hierbij om de karakteristieke buitenzijde (zoals gevels, gevelindeling en dak) van een gebouw. Hieraan gekoppeld is een vergunningstelsel. Het proces en de belangenafweging voor vergunningverlening is in beeld gebracht in een stroomschema voor beeldbepalende gebouwen en een stroomschema voor structuurbepalende gebouwen, zie pagina 17 en pagina 18 van de bijlage.

Beeldbepalend: *Het doel van koesteren van beeldbepalende objecten is het herkenbaar houden van architectuur en cultuurhistorie van het object en het behouden van maat, schaal en vorm van het object in de stedenbouwkundige context / het ensemble. Dat betekent dat behoud dan wel herstel van de herkenbaarheid van het object het uitgangspunt is bij ontwikkelingen. Het maatschappelijk belang voor behoud van deze identiteitsdrager is hoog.*

Structuurbepalend: *Het doel van koesteren van structuurbepalende objecten is het behouden van maat, schaal en vorm van het object in de stedenbouwkundige context / het ensemble. Dit kan ook door nieuwbouw. Het maatschappelijk belang voor behoud van het object is minder hoog.*

Begripsbepalingen 'karakteristiek'

Een aanduiding "karakteristiek" betekent dat een object hoge architectonische waarden, ensemblewaarde, stedenbouwkundige waarden, architectuurhistorische waarden, cultuurhistorische waarden en/of zeldzaamheidswaarde voor Enschede heeft. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen beeldbepalende objecten en structuurbepalende objecten.

De volgende definities kunnen worden opgenomen in bestemmingsplannen:

Beeldbepalend: *"Een beeldbepalend object verhoogt door zijn architectonische, ruimtelijke en/of zijn cultuurhistorische waarde(n) het bijzondere karakter en de herkenbaarheid van zijn omgeving."*

Structuurbepalend: *"Een structuurbepalend object draagt bij aan de ritmiek en de ordening van de bebouwing in haar omgeving wat betreft vormgeving, stedenbouwkundige verschijningsvorm (bv. twee-onder-één kap of rijtjeswoningen) volume en functie (bv. wonen, bedrijf)."*

Selectiecriteria voor *'karakteristiek'*
Om te beoordelen of een object in aanmerking komt voor de status van karakteristiek wordt een object aan de hand van de volgende criteria beoordeeld:

Architectonische waarden:

- herkenbaarheid van architectuur uit bepaalde bouwperiode;
- gaafheid van de hoofdvorm, materiaal en de detaillering;
- bijzonder materiaal gebruik (bv gebrandschilderde ramen) en/of bijzondere gevelaccenten (bv. balkon, portiek, dakkapel);
- samenhang van de architectuur met erf, tuin, stoepen, hekken, poorten, etc;

Stedenbouwkundige en ensemble waarden:

- belangrijke beeldbepalende ligging, zichtlocatie, bijzonder accent in een ensemble;
- belangrijk onderdeel van een stedenbouwkundige structuur of historische infrastructuur (lint, plein, park, water);
- belang vanwege bijzonder aard bebouwing, bebouwing die relatie met omgeving versterkt (kerk, molen, boerderij);

Architectuur- en bouwhistorische waarden:

- belang van het object in de (lokale) architectuur- en/of bouwgeschiedenis (bv. atelierwoningen, hallenhuis boerderij);
- belangrijk in het oeuvre van een architect of binnen een architectuurstroming;

Cultuurhistorische waarden en gebruikshistorie

- belang vanwege de historische functie in een bepaalde maatschappelijke, sociale en/of economische context;
- belang als herinnering aan een (historische) functie, gebeurtenis of prominente bewoner;

Zeldzaamheidswaarde:

- bijzondere ouderdom, bouwtechniek, herinnering aan een persoon, gebeurtenis, functie, ligging;

Beoordeling

Een object moet aan één of meerdere van bovenstaande criteria positief voldoen. Beeldbepalende en structuurbepalende objecten bezitten ruimtelijke en cultuurhistorische waarden. Een beeldbepalende object heeft in ieder geval hoge architectonische waarden.

BELEIDSREGEL 'CULTUURHISTORISCHE STRUCTUUR'

Cultuurhistorisch waardevolle structuren krijgen een beschermde status in bestemmingsplannen: aanduiding 'cultuurhistorische structuur'. Het gaat hierbij om de gebiedskenmerken die historisch stedenbouwkundig en/ of landschappelijk waardevol zijn. Hieraan gekoppeld is een vergunningstelsel.

Het proces en de belangenafweging voor vergunningverlening is in beeld gebracht in een stroomschema voor cultuurhistorische structuren, zie pagina 19 van de bijlage.

Cultuurhistorische structuur: "Het doel van koesteren van een cultuurhistorische waardevolle structuur is het behouden van de stedenbouwkundige opzet, maat, schaal en/of de historische waardevolle (landschappelijke) aanleg. Dit kan ook door vernieuwing. Het maatschappelijk belang voor behoud van de bebouwing is minder hoog."

Begripsbepalingen 'cultuurhistorische structuur'

Een aanduiding "cultuurhistorische structuur" betekent dat een gebied van belang is voor de ruimtelijke ontwikkeling en gelaagdheid van Enschede, vanwege een bijzonder stedenbouwkundig concept of als karakteristieke stedenbouwkundige of landschappelijke structuur. Ook kunnen er bijzondere ensemblewaarden aanwezig zijn of markante stedenbouwkundige accenten. De volgende definitie kan worden opgenomen in bestemmingsplannen:

Cultuurhistorische structuur: "een gebied dat gekenmerkt wordt door een cultuurhistorisch waardevolle structuur, een waardevolle stedenbouwkundige en/of landschappelijke opzet en/of een gebied met een waardevolle kenmerkende ruimtelijke samenhang."

Selectiecriteria voor 'cultuurhistorische structuur'

Cultuurhistorische waarde

- als onderdeel van de ruimtelijke en/of sociaal-maatschappelijke ontwikkeling en historische gelaagdheid van Enschede of vanwege een bijzondere herinneringswaarde.

Ruimtelijke, situationele en ensemblewaarden

- vanwege een bijzonder stedenbouwkundig concept
- vanwege een karakteristieke stedenbouwkundige opzet, landschappelijke structuur of als markant stedenbouwkundig accent of als kenmerkend onderdeel van een groter stedenbouwkundig of landschappelijk geheel of ensemble
- vanwege de ensemble waarden; het samengaan van stratenpatroon, groen, water en/of bebouwing (bv kerkelijk ensemble, boerderijensemble)

Gaafheid en herkenbaarheid

- vanwege de gaafheid en herkenbaarheid van de landschappelijke of stedenbouwkundige opzet en/of het ensemble
- vanwege de herkenbaarheid van het beeld als onderdeel van het karakter van de omgeving

Zeldzaamheid

- vanwege zeldzaamheid in stedenbouwkundig en/of landschappelijk opzicht

Beoordeling

Een cultuurhistorische structuur moet voor minimaal twee van bovenstaande hoofdcriteria hoge waarden hebben, waarbij in ieder geval de cultuurhistorische of de ruimtelijke, situationele en ensemble waarden hoog moeten zijn.

STROOMSCHEMA TOETSING AANVRAAG OMGEVINGSVERGUNNING

Zie pagina 17 en pagina 18 van de bijlage voor het stroomschema.

In bestemmingsplannen is geregeld wanneer er bij een sloop-, bouw- of andere activiteit (zoals verharding aanleggen) aan deze beleidsregel getoetst moet worden. Voor geheel vergunningvrije werkzaamheden is de beleidsregel nooit van toepassing, omdat daarbij niet naar het bestemmingsplan gekeken hoeft te worden.

Toetsing van een sloop-, bouw- of andere activiteit aan de beleidsregel is alleen nodig als het object of gebied/complex volgens het bestemmingsplan in een aanduiding ‘karakteristiek’, ‘cultuurhistorische structuur’ of ‘cultuurhistorisch attentiegebied’ ligt. In de bestemmingplannen staan ook uitzonderingen waarvoor geen vergunning (wat betreft cultuurhistorie) nodig is, zoals normaal onderhoud en beheer. Ook geldt er vaak een uitzondering voor werkzaamheden aan delen van bebouwing of buitenruimte die niet zichtbaar zijn vanuit openbaar gebied. Voor de exacte uitzonderingen verwijzen wij naar het bestemmingsplan. Soms is het wel nodig dat een cultuurhistorisch deskundige oordeelt of een uitzondering van toepassing is.

Het schema wordt dus alleen doorlopen als blijkt dat een toets aan de beleidsregel nodig is op basis van het bestemmingsplan en dat geen uitzondering uit het bestemmingsplan van toepassing is.

Let op

Als een object zowel ligt in een cultuurhistorische structuur als aangemerkt is als karakteristiek, dan weegt bij de beoordeling van een initiatief de aanduiding van karakteristiek het zwaarst.

Belangenafweging 1 - Beeldbepalend

Het doel van koesteren van beeldbepalende objecten is het herkenbaar houden van architectuur en cultuurhistorie van het object en het behouden van maat, schaal en vorm van het object in de stedenbouwkundige context / het ensemble. Dat betekent dat behoud dan wel herstel van de herkenbaarheid van het object het uitgangspunt is bij ontwikkelingen. Het maatschappelijk belang voor behoud van deze identiteitsdrager is hoog.

Stap1 – inventarisatie

- Waardenstelling (bouwhistorische verkenning/quickscan, conform richtlijn Bouwhistorisch onderzoek): wat zijn cultuurhistorische waarden van het object en hoe wordt het gebouw en haar onderdelen gewaardeerd?
- Mogelijke transformatieruimte en/of bouwtechnische mogelijkheden
- Financiële verkenning naar kosten voor (gedeeltelijke) sloop / nieuwbouw en hergebruik / verbouwing.

- Wat is het beoogde programma en welk effect heeft dat op deze plek en voor de omgeving?

Stap 2 – belangenafweging / weegschaal

- Wil de initiatiefnemer doorgaan met (gedeeltelijke) sloop of verbouwing buitenzijde? Wat zijn de argumenten? Bij argumenten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de cultuurhistorische waarde van het betreffende object voor Enschede, de hoogte van de investering voor behoud van cultuurhistorie, technische mogelijkheden en opgaven in het kader van duurzaamheid.
- Wil de initiatiefnemer het gebouw behouden en is er planologische ruimte nodig?

Stap 3 – besluitvorming

- In de werkgroepen van de gemeente, waarin alle relevante disciplines bij ruimtelijke initiatieven vertegenwoordigd zijn, wordt het initiatief integraal beoordeeld en gewogen. Het gaat onder meer om de disciplines verkeer, economie, ontwerp, duurzaamheid, vergunningen en cultuurhistorie.

Belangenafweging 2 - Structuurbepalend

Het doel van koesteren van structuurbepalende objecten is het behouden van maat, schaal en vorm van het object in de stedenbouwkundige context / het ensemble. Dit kan ook door nieuwbouw. Het maatschappelijk belang voor behoud van het object is minder hoog.

Stap1 – inventarisatie

- Waardenstelling (quickscan): wat is de specifieke ensemblewaarde? Hoe past het object binnen zijn omgeving, de gevelwand, etc. Wat zijn de architectonische kenmerken en details?

Stap 2 – belangen verkenning

- Wat zijn de waardevolle kenmerken qua architectuur en aansluiting op directe omgeving, welke zijn essentieel voor het ontwerp van de nieuwe situatie?
- Is er planologische ruimte nodig? Wat is het beoogde programma? Zijn er andere belangen die meespelen (volkshuisvesting, klimaat)?
- Welk effect heeft het initiatief op de plek en de omgeving?

Stap 3 – weegschaal en besluitvorming

- In de werkgroepen van de gemeente, waarin alle relevante disciplines bij ruimtelijke initiatieven vertegenwoordigd zijn, wordt het initiatief integraal beoordeeld en gewogen. Het gaat onder meer om de disciplines verkeer, economie, ontwerp, duurzaamheid, vergunningen en cultuurhistorie.

Belangenafweging 3 - CH structuren

Het doel van koesteren van een cultuurhistorische waardevolle structuur is het behouden van de stedenbouwkundige opzet, maat, schaal en/of de historische waardevolle (landschappelijke) aanleg. Dit kan ook door vernieuwing. Het maatschappelijk belang voor behoud van de bebouwing is minder hoog.

Stap1 – inventarisatie

- Ruimtelijk onderzoek en waardenstelling (quickscan). Hoe is het gebied ontstaan, hoe past het stedenbouwkundig, landschappelijk en architectonisch in zijn omgeving, is er sprake van een ensemble, wat zijn de architectonische kenmerken en details?

Stap 2 belangen verkenning

- Verkenning. Wat zijn de waardevolle kenmerken van het gebied qua stedenbouw en/of landschap? Wat zijn de waardevolle kenmerken qua architectuur en aansluiting op directe omgeving, welke zijn essentieel voor het ontwerp van de nieuwe situatie?
- Is er planologische ruimte nodig? Wat is het beoogde programma? Zijn er andere belangen die meespelen (volkshuisvesting, klimaat)?
- Welk effect heeft het initiatief op de plek en de omgeving?

Stap 3 weegschaal en besluitvorming

In de werkgroepen van de gemeente, waarin alle relevante disciplines bij ruimtelijke initiatieven vertegenwoordigd zijn, wordt het initiatief integraal beoordeeld en gewogen. Het gaat onder meer om de disciplines verkeer, economie, ontwerp, duurzaamheid, vergunningen en cultuurhistorie.

Vastgesteld door het College van Burgemeester en Wethouder te Enschede op 18 mei 2021

de loco-Secretaris, de Burgemeester,

(E.A. Smit) (dr. G.O. van Veldhuizen)

Bijlage: beleidsregel Koesteren Cultuurhistorie in JPEG

INHOUDSOPGAVE

Inleiding / Beleidskader	4 - 5
Objecten 'karakteristiek'	
- begripsbepalingen	6
- beleidsregel	7
- selectiecriteria / beoordelen	8 - 9
Cultuurhistorische structuren	
- begripsbepalingen	10
- beleidsregel	11
- selectiecriteria / beoordelen	12 - 13
Stroomschema's	14 - 16
Belangenafwegingen	17 - 19









Wat maakt Enschede?

Beleidsregel
Koesteren cultuurhistorie
CONCEPT - 28 april '21

Gemeente Enschede

Informatie

Hoe werkt?

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met het monumentenloket van gemeente Enschede:
monumentenloket@enschede.nl

Colofon

Redactie: Markus Götz, stedenbouw Gemeente Enschede

Opgesteld door:
Team Erfgoed Gemeente Enschede
Annemarie Mascunan
Anja Hesselink-Wevers
Karin van Eck
Stef Kampkuiper

april 2021

Gemeente Enschede

Belangenweging 2 - structuurbepalend

Het doel van kenschets van structuurbepalende objecten is het behouden van maat, schaal en vorm van het object in de stedenbouwkundige context / het ensemble. Dit kan ook door nieuwbouw. Het maatschappelijk belang voor behoud van het object is minder hoog.

Stap1 – inventarisatie
- *Waardenstelling (quickscan): wat is de specifieke ensemblewaarde? Hoe past het object binnen zijn omgeving, de perelwand, etc. Wat zijn de architectonische kenmerken en details?*

Stap 2 – belangen verkenning
- *Wat zijn de waardevolle kenmerken qua architectuur en aansluiting op directe omgeving, welke zijn essentieel voor het antwerp van de nieuwe situatie?*
- *Is er planologische ruimte nodig? Wat is het beoogde programma? Zijn er andere belangen die meespelen (volkshuisvesting, klimaat)?*
- *Welk effect heeft het initiatief op de plek en de omgeving?*

Stap 3 – weegschaal en besluitvorming

In de werkgroepen van de gemeente, waarin alle relevante disciplines bij ruimtelijke initiatieven vertegenwoordigd zijn, wordt het initiatief integraal beoordeeld en gewogen. Het gaat onder meer om de disciplines verkeer, economie, ontwerp, duurzaamheid, vergunningen en cultuurhistorie.

Belangenweging 3 - CH structuren

Het doel van kenschets van een cultuurhistorische waardevolle structuur is het behouden van de stedenbouwkundige opzet, maat, schaal en/of de historische waardevolle (landschappelijke) zoning. Dit kan ook door vernieuwing. Het maatschappelijk belang voor behoud van de bebouwing is minder hoog.

Stap1 – inventarisatie
- *Ruimtelijk onderzoek en waardenstelling (quickscan). Hoe is het gebied ontstaan, hoe past het stedenbouwkundig, landschappelijk en architectonisch in zijn omgeving, is er sprake van een ensemble, wat zijn de architectonische kenmerken en details?*

Stap 2 – belangen verkenning
- *Verkenning. Wat zijn de waardevolle kenmerken van het gebied qua stedenbouw en/of landschap? Wat zijn de waardevolle kenmerken qua architectuur en aansluiting op directe omgeving, welke zijn essentieel voor het antwerp van de nieuwe situatie?*
- *Is er planologische ruimte nodig? Wat is het beoogde programma? Zijn er andere belangen die meespelen (volkshuisvesting, klimaat)?*
- *Welk effect heeft het initiatief op de plek en de omgeving?*

Stap 3 – weegschaal en besluitvorming

In de werkgroepen van de gemeente, waarin alle relevante disciplines bij ruimtelijke initiatieven vertegenwoordigd zijn, wordt het initiatief integraal beoordeeld en gewogen. Het gaat onder meer om de disciplines verkeer, economie, ontwerp, duurzaamheid, vergunningen en cultuurhistorie.

B: Wel of geen vergunning verlenen?

Om een goede belangenafweging te kunnen maken moet een weegschaalmodel hanteren waarin het maatschappelijke belang om een gebouw te behouden afgewogen is met het individuele belang van de aanvrager.

Is het object
1. structuurbepalend,
2. beeldbepalend of
3. ligt het in een cultuurhistorische structuur?

Beeldbepalend	Structuurbepalend	CH structuur
Belangenafweging 1 voor beeldbepalende objecten pagina 17	Belangenafweging 2 voor structuurepalende objecten pagina 18	Belangenafweging 2 voor CH structuren pagina 19

Belangenweging 1 - beeldbepaling

Het doel van toetseren van beeldbepalende objecten is het herkenbaar houden van architectuur en cultuurhistorie van het object en het behouden van maat, schaal en vorm van het object in de stedenbouwkundige context / het ensemble. Dat betekent dat behoud dan wel herstel van de herkenbaarheid van het object het uitgangspunt is bij ontwikkelingen. Het maatschappelijk belang voor behoud van deze identiteitsdrager is hoog.

Stap1 – inventarisatie

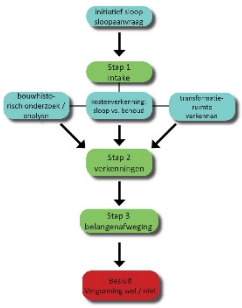
- *Waardenstelling (bouwhistorische verkenning/quickscan, conform richtlijn Bouwhistorisch onderzoek): wat zijn cultuurhistorische waarden van het object en hoe wordt het gebouw en haar onderdelen gewaardeerd?*
- *Mogelijke transformatieruimte en/of bouwtechnische mogelijkheden*
- *Financiële verkenning naar kosten voor (gedeeltelijke) sloop / nieuwbouw en hergebruik / verbouwing.*
- *Wat is het beoogde programma en welk effect heeft dat op deze plek en voor de omgeving?*

Stap 2 – belangenafweging / weegschaal

- *Wil de initiatiefnemer doorgaan met (gedeeltelijke) sloop of verbouwing buitenzijde? Wat zijn de argumenten voor en tegen? ? Bij argumenten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de cultuurhistorische waarde van het betreffende object voor Enschede, de hoogte van de investering voor behoud van cultuurhistorie, technische mogelijkheden en opgaven in het kader van duurzaamheid.*
- *Wil de initiatiefnemer het gebouw behouden en is er planologische ruimte nodig?*

Stap 3 – besluitvorming

In de werkgroepen van de gemeente, waarin alle relevante disciplines bij ruimtelijke initiatieven vertegenwoordigd zijn, wordt het initiatief integraal beoordeeld en gewogen. Het gaat onder meer om de disciplines verkeer, economie, ontwerp, duurzaamheid, vergunningen en cultuurhistorie.



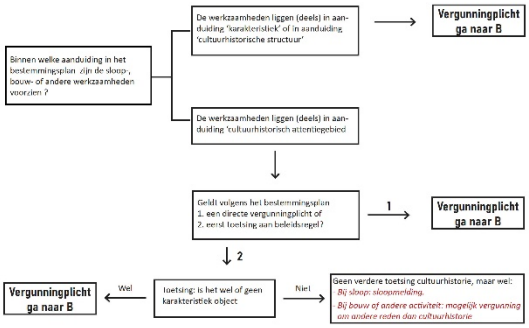
Stroomschema toetsing aanvraag omgevingsvergunning

In bestemmingsplannen is geregeld wanneer er bij een sloop-, bouw- of andere activiteit (zoals verharding aanleggen) aan deze beleidsregel getoetst moet worden. Voor geheel vergunningsvrije werkzaamheden is de beleidsregel nooit van toepassing, omdat daarbij niet naar het bestemmingsplan gekeken hoeft te worden.
Toetsing van een sloop-, bouw- of andere activiteit aan de beleidsregel is alleen nodig als het object of gebied/complex volgens het bestemmingsplan in een aanduiding 'karakteristiek', 'cultuurhistorische structuur' of 'cultuurhistorisch attentiegebied' ligt. In de bestemmingplannen staan ook uitzonderingen waarvoor geen vergunning (wat betreft cultuurhistorie) nodig is, zoals normaal onderhoud en beheer. Ook geldt er vaak een uitzondering voor werkzaamheden aan delen van bebouwing of buitenruimte die niet zichtbaar zijn vanuit openbaar gebied. Voor de exacte uitzonderingen verwijzen wij naar het bestemmingsplan. Soms is het wel nodig dat een cultuurhistorisch deskundige oordeelt of een uitzondering van toepassing is.

Het schema wordt dus alleen doorlopen als blijkt dat een toets aan de beleidsregel nodig is op basis van het bestemmingsplan en dat geen uitzondering uit het bestemmingsplan van toepassing is.

Let op
Als een object zowel ligt in een cultuurhistorische structuur als aangemerkt is als karakteristiek, dan weegt bij de beoordeling van een initiatief de aanduiding van karakteristiek het zwaarst.

A: Melding of -vergunningsplicht?



Selectiecriteria voor 'cultuurhistorische structuur'

Cultuurhistorische waarde
- als onderdeel van de ruimtelijke en/of sociaal-maatschappelijke ontwikkeling en historische gelaagdheid van Enschede of vanwege een bijzondere herinneringswaarde

Ruimtelijke, situationele en ensemblewaarden
- vanwege een bijzonder stedenbouwkundig concept
- vanwege een karakteristieke stedenbouwkundige opzet, landschappelijke structuur of als markant stedenbouwkundig accent
- of als kenmerkend onderdeel van een groter stedenbouwkundig of landschappelijk gehoel of ensemble
vanwege de ensemble waarden; het samengaan van stratenpatroon, groen, water en/of bebouwing (bv karkelijk ensemble, boerderijensemble)

Gaafheid en herkenbaarheid
- vanwege de gaafheid en herkenbaarheid van de landschappelijke of stedenbouwkundige opzet en/of het ensemble
- vanwege de herkenbaarheid van het beeld als onderdeel van het karakter van de omgeving

Zeldzaamheid
- vanwege zeldzaamheid in stedenbouwkundig en/of landschappelijk opzicht

Beoordelen / beschrijvend

Een cultuurhistorische structuur moet voorzien minimaal twee van bovenstaande hoofdcriteria hoge waarden hebbenog voldoen, waarbij in ieder geval hoog wordt gescoord op de cultuurhistorische of de ruimtelijke, situationele en ensemble waarden hoog moeten zijn.


Twekkelerveld - historisch gelaagdheid en samenhang in structuur


Tuinstad als concept voor noodwoningen vlak na de WO II


Stadsveld - Van belang door sterke ensemblewaarde, belangrijk onderdeel stedenbouw van de wederopbouwperiode in Enschede


Maanstraat Twekkelerveld - Gaafheid en herkenbaar van de architectuur uit de wederopbouwperiode

‘Cultuurhistorische structuur’

Begripsbepalingen

Een aanduiding "cultuurhistorische structuur" betekent dat een gebied van belang is voor de ruimtelijke ontwikkeling en gelaagdheid van Enschede, vanwege een bijzonder stedenbouwkundig concept of als karakteristieke stedenbouwkundige of landschappelijke structuur. Ook kunnen er bijzondere ensemblewaarden aanwezig zijn of markante stedenbouwkundige accenten.

De volgende definitie kan worden opgenomen in bestemmingsplannen:

Cultuurhistorische structuur: "een gebied dat gekenmerkt wordt door een cultuurhistorisch waardevolle structuur, een waardevolle stedenbouwkundige en/of landschappelijke opzet en/of een gebied met een waardevolle herkenbare ruimtelijke samenhang."



Tweekleleveld Sahara - voorbeeld cultuurhistorisch waardevolle structuur



Oventse buurt - voorbeeld vernieuwde cultuurhistorische structuur met behoud van waarden

Beleidsregel

‘cultuurhistorische structuur’

Cultuurhistorisch waardevolle structuren krijgen een beschermde status in bestemmingsplannen: aanduiding ‘cultuurhistorische structuur’. Het gaat hierbij om de gebiedskenmerken die historisch stedenbouwkundig en/of landschappelijk waardevol zijn.
Hieraan gekoppeld is een vergunningstelsel. Het proces en de belangenafweging voor vergunningverlening is in beeld gebracht in een stroomschema voor cultuurhistorische structuren, zie pagina 19.

Cultuurhistorische structuur: "Het doel van koesteren van een cultuurhistorische waardevolle structuur is het behouden van de stedenbouwkundige opzet, maat, schaal en/of de historische waardevolle (landschappelijke) aanleg. Dit kan ook door vernieuwing. Het maatschappelijk belang voor behoud van de bebouwing is minder hoog."



Selectiecriteria voor ‘karakteristiek’

Om te beoordelen of een object in aanmerking komt voor de status van karakteristiek wordt een object aan de hand van de volgende criteria beoordeeld:

Architectonische waarden:

herkenbaarheid van architectuur uit bepaalde bouwperiode;
- gaafheid van de hoofdvorm, materiaal en de detaillering;
- bijzonder materiaal gebruik (bv gebrandschilderde ramen) en/of bijzondere gevelaccenten (bv. balkon, portiek, dakkapel);
samenhang van de architectuur met erf, tuin, stoepen, hekken, poorten, etc;

Stedenbouwkundige en ensemble waarden:

- belangrijke beeldbepalende ligging, zichtlocatie, bijzonder accent in een ensemble;
- belangrijk onderdeel van een stedenbouwkundige structuur of historische infrastructuur (lint, plein, park, weide);
belang vanwege bijzonder aard bebouwing, bebouwing die relatie met omgeving versterkt (kerk, molen, boerderij);

Architectuur- en bouwhistorische waarden:

- belang van het object in de (lokale) architectuur- en/of bouwgeschiedenis (bv. stoffenwoningen, hallenhuis boerderij);
belangrijk in het oeuvre van een architect of binnen een architectuurstroming;

Cultuurhistorische waarden en gebruikshistorie

belang vanwege de historische functie in een bepaalde maat schappelijke, sociale en/of economische context;
- belang als herinnering aan een (historische) functie, gebeurtenis of prominente bewoner;

Zeldzaamheidswaarde:

bijzondere ouderdom, bouwtechniek, herinnering aan een persoon, gebeurtenis, functie, ligging;

Beoordelen – beschrijvend

Een object moet aan één of meerdere van bovenstaande criteria positief voldoen. Beeldbepalende en structuurbepalende objecten bezitten ruimtelijke en cultuurhistorische waarden. Een beeldbepalende object heeft in ieder geval hoge architectonische waarden.



Beeldbepalend o.a. door gaafheid, ligging, belangrijk onderdeel stedenbouw



Structuurbepalend als onderdeel van de historische bebouwing: structuur van de Langestraat - hoge verdiepingen, verticale geleding

Begripsbepalingen 'karakteristiek'

Een aanduiding "karakteristiek" betekent dat een object hoge architectonische waarden, ensemblewaarde, stedenbouwkundige waarden, architectuurhistorische waarden, cultuurhistorische waarden en/of zeldzaamheidswaarde voor Enschede heeft. En wordt een onderscheid gemaakt tussen beeldbepalende objecten en structuurbepalende objecten.

De volgende definities kunnen worden opgenomen in bestemmingsplannen:

Beeldbepalend: *"Een beeldbepalend object verhoogt door zijn architectonische, ruimtelijke en/of zijn cultuurhistorische waarde(n) het bijzondere karakter en de herkenbaarheid von zijn omgeving."*

Structuurbepalend: *"Een structuurbepalend object draagt bij aan de ritmiek en de ordening van de bebouwing in haar omgeving wat betreft vormgeving, stedenbouwkundige verschijningsvorm (bv. twee onder één kap of rijtjeswoningen) volume en functie (bv. wonen, bedrijf)."*

Bij ieder nieuw bestemmingsplan wordt gekeken welke objecten (en structuren; zie hoofdstuk X) in een gebied waardevol zijn en bescherming verdienen. De CHWK en de beleidskaart zijn dan ook niet meer geheel compleet danwel accuraat. De quickscananalyses die bij nieuwe bestemmingsplannen wordt gedaan geven indicatieve waarderingen. Om de invloed van plannen op de waarden te kunnen beoordelen, is in veel gevallen een nadere quick scan per object noodzakelijk



Beeldbepalend



Structuurbepalend

Beleidsregel 'karakteristiek'

Cultuurhistorisch waardevolle objecten krijgen een beschermde status in bestemmingsplannen: aanduiding 'karakteristiek'. Het gaat hierbij om de karakteristieke buitenzijde (zoals gevels, gevelindeling en dak) van een gebouw. Hieraan gekoppeld is een vergunningsplicht. Het proces en de belangenafweging voor vergunningverlening is in beeld gebracht in een stroomschema voor beeldbepalende gebouwen en een stroomschema voor structuurbepalende gebouwen, zie pagina 17 en pagina 18.

Beeldbepalend: *Het doel van koesteren van beeldbepalende objecten is het herkenbaar houden van architectuur en cultuurhistorie van het object en het behouden van maat, schaal en vorm van het object in de stedenbouwkundige context / het ensemble. Dat betekent dat behoud dan wel herstel van de herkenbaarheid van het object het uitgangspunt is bij ontwikkelingen. Het maatschappelijk belang voor behoud van deze identiteitsdrager is hoog.*

Structuurbepalend: *Het doel von koesteren von structuurbepalende objecten is het behouden van maat, schaal en vorm van het object in de stedenbouwkundige context / het ensemble. Dit kan ook door nieuwbouw. Het maatschappelijk belang voor behoud van het object is minder hoog.*



Beeldbepalend - behoud karakteristieke Twentse boerderij als identiteitsdrager van de ontwikkelgeschiedenis van het buitengebied



Maat en schaal - stedenbouwkundige verhouding en lijnen in samenhang geven een harmonisch en rustig straatbeeld met hoge kwaliteit

Inleiding

Cultuurhistorisch waardevolle bebouwing en gebieden geven identiteit en smoel aan Enschede. Deze omgevingskwaliteiten wil Enschede als aantrekkelijke en vitale stad ook voor toekomstige generaties behouden, herstellen en versterken. Dat kan door ze te beschermen en ze onderdeel te maken van de ruimtelijke ontwikkelingen van de stad. Het borgen van een afwegingsmoment bij ruimtelijke ontwikkelingen die invloed hebben op de cultuurhistorische waarden, is daarbij van belang: behoud door ontwikkeling.
Dit cultuurhistorische beleid is opgenomen in de structuurvisie cultuurhistorie 'Wat maakt Enschede. Bouwen aan een cultuurhistorische identiteit'. Het heeft een verdere vertaling gekregen in de beleidsregel 'koesteren cultuurhistorie'.
In de beleidsregel is beschreven hoe waardevolle objecten, de zogenaamde karakteristieke panden, beschermd zijn. En er zijn begrippen, selectiecriteria en een afwegingskader voor vergunningverlening van waardevolle objecten beschreven. Met deze beleidsregel kunnen aanvragen omgevingsvergunning voor waardevolle objecten worden getoetst binnen een afwegingskader.

Update beleidsregel

Sinds de eerste versie van de beleidsregel is ervaring opgedaan met de regelling en zijn er nieuwe inzichten ontstaan over hoe het erfgoed van Enschede het best beschermd kan worden. Voor het koesteren van waardevolle, kenmerkende gebieden zijn ook historische stedenbouwkundige en landschappelijke structuren van belang (al dan niet in combinatie met bebouwing). Voorbeelden zijn houtwallen, boerderijenensembles, hoindopen en naoorlogse stempels.
Cultuurhistorische waarden zijn meer dan alleen objecten, maar de ruimtelijke benadering ontbrak nog in de beleidsregel. Deze geactualiseerde versie van de beleidsregel (X 2020) is daarom niet alleen meer van toepassing op objecten, maar ook op gebieden en structuren. Daar zijn begrippen, selectiecriteria en een afwegingskader voor toegevoegd. In nieuwe bestemmingsplannen vindt deze (ruimtelijke) bescherming plaats via de aanduiding 'cultuurhistorische structuur' (zie hoofdstuk X) Daarnaast is de beleidsregel op een aantal andere punten geactualiseerd en verfijnd. Het is nu bijvoorbeeld duidelijker dat ook bij bouwen/verbouwen getoetst kan worden op aanduiding van cultuurhistorische waarden en niet alleen bij slopen. En om dubbele regelgeving te voorkomen, vervalt de werking van de aanduiding 'karakteristiek' op het moment dat een object de status van monument heeft gekregen.

De beleidsregel blijft ook gelden na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daar waar 'bestemmingsplan' wordt genoemd kan vanaf dat moment ook '(tijdelijk) omgevingsplan' worden gelezen. Voor de duidelijkheid: deze beleidsregel ziet niet op immaterieel erfgoed.

Leeswijzer

Onder 'Beleidskader' wordt de wijze van bescherming, het wettelijke kader, het cultuurhistorische beleid en de stappen voor uitwerking van dat beleid van de afgelopen jaren kort beschreven.
Vervolgens gaat de beleidsregel in op de twee hoofdcategorieën: karakteristieke objecten en cultuurhistorische structuren. De begripsbepaling, wijze van bescherming en waar deze zich op richt en selectiecriteria komen aan bod.
Ook wordt per categorie via een stroomschema beschreven hoe besordeling plaatsvindt. Bij ingrijpende wijziging of een sloopaanvraag moet een belangen afweging plaatsvinden. De stappen binnen dit afwegingskader worden beschreven.

Beleidskader

Sinds 2016 beschermt de gemeente Enschede karakteristieke panden in bestemmingsplannen, via een sloopvergunningstelsel. Bij het opstellen van bestemmingsplannen is een gemeente namelijk verplicht rekening te houden met cultuurhistorische waarden.
In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is vastgelegd dat de ruimtelijke ordening een samenhangende afweging van alle belangen behelst. Tot die belangen wordt ook het cultureel erfgoed gerekend.
In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is daarom (sinds 1 januari 2012) de verplichting vastgelegd om in de ruimtelijke ordening (bestemmingsplan) "rekening te houden met aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten". Hierbij gaat het om zowel al bij wet of verordening beschermde ("waardevaste elementen of gebieden") als niet formeel beschermde objecten en structuren ("waardevolle elementen of gebieden").
Dat betekent dat gemeenten onderzoek moeten doen naar de cultuurhistorische waarden van een bestemmingslangebied. Het gaat daarbij om een integrale beschouwing van cultuurhistorie: een combinatie van gebouwd erfgoed, archeologie en cultuurlandschap.

In Enschede is de werkwijze om cultuurhistorie te verankeren in het ruimtelijke beleid vertaald in een aantal stappen :
-De structuurvisie cultuurhistorie "Wat maakt Enschede– Bouwen aan een cultuurhistorische identiteit" (8 december 2014). In deze structuurvisie is vastgelegd hoe de gemeente omgaat met cultuurhistorische waarden binnen haar grondgebied, er wordt een werkwijze beschreven.
-De Cultuurhistorische waardenkaart (CHWK, 8 december 2014). Deze kaart geeft inzicht in de cultuurhistorische waarden, waaronder gebouwen en objecten. Het is een dynamische kaart, aanvullingen zijn mogelijk en zelfs noodzakelijk.

De CHWK is gebruikt voor het Parapluplan Cultuurhistorie (2016), een thematisch bestemmingsplan voor de bescherming van karakteristieke panden.
Daarna is per actualisatie van een bestemmingsplan onderzoek gedaan naar de cultuurhistorische waardevolle bebouwing van het gebied. Een dergelijk onderzoek per bestemmingsplan is nodig om te voldoen aan de wettelijke verplichting, omdat de CHWK niet compleet is en om meer inzicht te krijgen in ons waardevolle erfgoed. Op basis van de onderzoeken is waardevolle bebouwing beschermd als karakteristieke panden in de geactualiseerde bestemmingsplannen. Ook zijn diverse objecten van de CHWK niet (meer) beschermd, omdat deze bij nadere bestudering niet waardevol genoeg bleken. De CHWK is sinds 2014 niet meer aangepast.

Voor enkele gebieden van hoge cultuurhistorische waarde, zoals Stadsmaten, is de aanduiding 'cultuurhistorisch attentiegebied' toegepast. Zolang deze gebieden niet nader onderzocht zijn, worden alle sloopaanvragen in dat gebied getoetst. Dit om te voorkomen dat mogelijk waardevolle panden, die nog niet beschermd zijn, zonder belangenafweging gesloopt worden.

De beleidsregel 'koesteren cultuurhistorie' (2016, update 2021) is een uitwerking van de structuurvisie en beschrijft de selectiecriteria voor karakteristieke objecten en cultuurhistorische structuren en de werkwijze rondom een aanvraag omgevingsvergunning. Het gaat in op de toetsing en het proces rondom belangenafweging bij bijvoorbeeld een (ingrijpende) wijziging of sloopaanvraag.