

Voorstel GEMEENTERAAD

VII - A

Stuknummer

In te vullen door raadsgriffie.

Programma

*Programma Stedelijke Ontwikkeling
Programma Leefomgeving*

Programma

Stedelijke Ontwikkeling

Corsanummer

1200167047

Onderwerp

Kwaliteit voor Enschede

Enschede

13 november 2012

Wij stellen u voor te besluiten tot

1. de criteria en beleidsregels voor hogere beeldregie vast te stellen
2. de beleidskeuze te maken de welstandsturing te wijzigen conform bijgaande motivering
3. de wijzigingen in de welstandsnota vast te stellen
4. de beleidsregel beeldregie als richtlijn vast te stellen
5. kennis te nemen van de kaart met gebieden met hoge beeldregie cf. de criteria
6. kennis te nemen van de maatregelen om de communicatie over welstand te verbeteren

Toelichting op het voorstel

1. Relatie met programma/beleidskader/wettelijke taak/bestuurlijke geschiedenis

In de afgelopen jaren hebben diverse incidenten qua architectuur, stedenbouw en cultuurhistorie plaatsgevonden. Deze lijken te herleiden op een inhoudelijke discussie over de kwaliteit en smaak van de gebouwde omgeving enerzijds en een discussie over mandaat en autoriteit anderzijds.

Bij projecten vinden we steeds opnieuw het wiel uit het gaat om borging van kwaliteit. Supervisoren, quality teams en andere sturingsmodellen gebruiken we naast elkaar. Een duidelijk aanspreekpunt voor de hele stad en een goede borging ontbreekt. Dit is extra belangrijk in een tijd waarin het schaarse programma 'raak' en duurzaam moet zijn.

Dit Raadsvoorstel is een vervolg op de discussienota Kwaliteit voor Enschede, zoals deze op 8 oktober jl. in de Stedelijke Commissie is behandeld. Hier is gesproken over het aanwijzen van gebieden waar we hoge beeldregie willen voeren en gebieden waar dit op een basisniveau kan zijn. Door focus aan te brengen kunnen we meer zichtbare resultaten boeken in een tijd van bezuinigingen. De discussie en beantwoording van vragen daar zijn nu in lijn omgezet in concrete voorstellen. Dit voorstel gaat hier op in door criteria vast te stellen voor gebieden die van hoge kwaliteit moeten zijn of blijven. Daarnaast stellen we een andere wijze van sturing op ruimtelijke kwaliteit voor. Bij discussies over het onderhoudsniveau van de openbare ruimte kan dit voorstel input leveren voor het onderdeel kwaliteit. Tenslotte worden de concrete wijzigingen in de Welstandsnota ter vaststelling voorgelegd.

De evaluatie van de Welstandsnota, gesprekken met stakeholders over beeldkwaliteit, de uitwerking van het rekenkamer onderzoek naar het functioneren van welstand en de discussies in het randprogramma en stedelijke commissie vormen de basis van dit voorstel.

De verantwoordelijkheid voor beeldregie ligt bij twee programma's. Stedelijke Ontwikkeling is verantwoordelijk voor het opstellen van regels voor beeldregie, zoals de Welstandsnota en beeldkwaliteitsplannen. Het programma Leefomgeving is verantwoordelijk voor de toetsing op beeldregie. Zij stellen bijvoorbeeld de welstandscommissie aan. Met dit voorstel vergroten we de samenhang en duidelijkheid voor deze verantwoordelijkheden.

Dit voorstel is afgestemd op het voorstel voor Erfgoed en Monumenten. Omdat de wettelijke grondslag verschilt, worden de voorstellen separaat aan uw Raad aangeboden.

2. Situatieschets, probleemstelling, doelstelling

Criteria beeldregie

Op die plekken die cruciaal zijn voor de doorontwikkeling van Enschede als hoofdstad van het Oosten, willen we dat de kwaliteit van de gebouwde omgeving (architectuur, stedenbouw, openbare ruimte en kunst) een optimale waarde heeft. Hier willen we de kwaliteit van ontwikkelingen stimuleren en waar mogelijk geldstromen bundelen. Dit is in lijn met recent beleid als Stedelijke Koers. Door te kiezen waar beeldkwaliteit er écht toe doet, kunnen we met de beperkte middelen toch extra kwaliteit realiseren zonder concessies te doen aan kwaliteit op andere plekken.

Een locatie is van hoge beeldkwaliteit als ze, voor of na een transformatie, voldoet aan tenminste twee van de drie onderstaande criteria:

1. (inter-)nationaal bekende (landschaps-)architectuur

Bijvoorbeeld: Museumlaan, voorzieningenknoop Roombeek, Volkspark

2. Essentieel onderdeel in de stedenbouwkundige structuur of de cultuurhistorie van Enschede

Bijvoorbeeld: binnenstedelijke pleinen, hoofdwegenstructuur

3. Traffic bezoekers

Bijvoorbeeld: binnenstad, belangrijke invalsroutes en plekken met publiekstrekkers. In het bijzonder ook de plekken waar het 'merk' Enschede wordt geladen voor (nieuwe) bezoekers.

In deze gebieden gaan we pro-actief sturen op de ruimtelijke kwaliteit. Dit betekent vroegtijdig in gesprek gaan met de initiatiefnemer over zijn ambities in relatie tot de ruimtelijke kwaliteit die voor Enschede belangrijk is. Hoge beeldregie betekent niet automatisch dat architectuur en openbare ruimte perfect moeten zijn. Dit is afhankelijk van het type plek. Bijvoorbeeld bij invalswegen is 'gewoon goed' voldoende. Dit is aan de beoordeling van de deskundigen (zie onderdeel sturingsmodellen).

Het spreekt voor zich dat we in heel Enschede streven naar een goed basisniveau van ruimtelijke kwaliteit. Zo blijft de welstandsnota overal van kracht. De duidelijk toetsbare richtlijnen werken goed voor bestaande woningen en bedrijven. Zo kunnen we een stuk zekerheid blijven geven aan bewoners en ondernemers. Waar bij nieuwe ontwikkelingen geen sprake is van een 'stedelijk belang', moet natuurlijk wel aandacht worden gegeven aan kwaliteit. Deze locaties behoeven echter geen extra inspanningen van de gemeente qua architectuur en stedenbouw. De gemeente zou juist moeten voorkomen dat zij als hindermacht functioneert. Bewoners kunnen als expert voor hun wijk zelf prima afwegen wat goed is voor hun wijk. Ze kunnen hier samen met ontwikkelende partijen zelf om tafel gaan zitten en in overleg bepalen wat belangrijk is als het gaat om ruimtelijke kwaliteit. De gemeentelijke rol is beperkt tot het meegeven van enkele basis uitgangspunten, zoals rooilijnen, bouwvlakken, etc.. Het stadsdeel kan faciliterend optreden door dit gesprek te organiseren en te begeleiden. Welke mate van gemeentelijke sturing moet worden toegepast is afhankelijk van het type wijk. Het toepassen van sterk contrasterende architectuur bijvoorbeeld – zoals in Roombeek – zou niet in iedere wijk gewaardeerd worden.

Op de kaart in de bijlage is aangegeven welke gebieden op basis van de criteria hoge beeldregie krijgt. Dit is een dynamische kaart en hangt af van beleid en ontwikkelingen in de markt. Het college zal deze kaart daarom elke twee jaar actualiseren. De criteria staan via dit besluit echter vast.

Beleidsregel richtlijn beeldregie

In de diverse stedelijke ontwikkelingsprojecten worden bestemmingsplannen, beeldkwaliteitsplannen (BKP), welstandsparagrafen en eisen in private overeenkomsten gebruikt. Tot nu toe gebeurt dit per project verschillend. Dit heeft twee nadelen. Het is onduidelijk voor betrokkenen waar bepaalde informatie gevonden moet worden, omdat het soms in het ene en soms in het andere document wordt verwerkt. Daarnaast levert dit soms problemen op bij de toetsing, wanneer zaken niet in het juiste document staan verwerkt. In hoofdlijn komt het er op neer dat in bestemmingsplannen meetbare onderdelen thuis horen, waar welstand- en beeldkwaliteitsplannen over uiterlijke verschijning horen te gaan. Om dit te verduidelijken wordt bijgevoegd schema als richtlijn vastgesteld. Door deze werkwijze hoeft niet altijd unieke oplossingen in BP's en BKP's worden bedacht.

In bestemmingsplannen moeten zaken worden opgenomen die ruimtelijke relevantie hebben. Het gaat om functies, maar ook over zaken die meetbaar zijn. Hier gaat het dan bijvoorbeeld om hoogte van een gebouw of erfafscheiding, rooilijn en dakhelling. Ook parkeeroplossingen horen hierbij omdat ze impact op de ruimte hebben. In een beeldkwaliteitsplan gaat het om de verschijningsvorm van bebouwing die in het bestemmingsplan wordt toegestaan. Dit is dus meer de fine tuning van het ontwerp. Hierbij spelen materiaal, kleur en stijl een rol. Bijvoorbeeld bij kaveluitgifte is het beeldkwaliteitsplan waar de ruimte gezocht moeten worden om tegemoet te komen aan de gewenste vrijheid van de opdrachtgever. Bij projectmatige ontwikkeling is een meer uniforme richtlijn van belang.

Afhankelijk van het type gebied kan in het bestemmingsplan ook meer of minder vrijheid gegeven worden in de mate van bebouwing en hoogte. Tot op heden bestond de gewoonte in alle gebieden dezelfde sturingsinstrumenten voor beeldkwaliteit te gebruiken. Door te differentiëren in mate van beeldregie met deze twee instrumenten, kunnen kosten worden bespaard en worden geen onnodige regels opgelegd tenzij het type gebied hierom vraagt. In gebieden waar veel vrijheid wordt nagestreefd, kunnen sommige zaken ook privaatrechtelijk worden geregeld, bijvoorbeeld via voorwaarden in de kaveluitgifte. In gebied met basis regie die vrij solitair liggen en waar de identiteit van het gebied niet belangrijk is kan op kleine schaal ook geëxperimenteerd worden met nieuwbouw zonder welstandsregels. Als blijkt dat regels in de Welstandsnota hierbij structureel knellend zijn, kunnen deze in de toekomst worden aangepast.

Sturingsmodellen

De wet geeft twee mogelijkheden voor welstandstoetsing, via een welstandscommissie of een stadsbouwmeester. Zij adviseren B&W over de passendheid van de aanvraag binnen de welstandsnota. Dit advies is niet bindend, maar bij eventuele bezwaren sta je niet sterk als het advies niet is aangenomen. Het Rijk heeft het voornemen het verplichte welstandsadvies te laten vervallen. Omwille van de borging van de ruimtelijke kwaliteit van de stad, is dit echter niet wenselijk. Ook is dit vanuit juridisch oogpunt niet wenselijk; bij bezwaren is het belangrijk een onafhankelijk advies over welstand te hebben.

Op basis van ondermeer de input tijdens de behandeling van de discussienota, wordt nu definitief voorgesteld te gaan werken met een stadsbouwmeester via het Oversticht. Een profiel voor de stadsbouwmeester is als bijlage opgenomen. Met een stadsbouwmeester via het Oversticht kan de proactieve rol het beste worden ingevuld, zonder dat dit extra geld kost of de leges verhoogd moeten worden. Ook biedt deze optie maximale zekerheid: het Oversticht zorgt voor vervanging bij ziekte en vakanties, er kan gebruik worden gemaakt van de kennis(ontwikkeling) van het Oversticht en de juridische borging is optimaal. In de bijlage is een overzicht te vinden met alle opties en de kosten.

De stadsbouwmeester zal circa 5 maal per jaar worden bijgestaan door het adviesforum ruimtelijke kwaliteit. Dit forum adviseert de stadsbouwmeester over complexe, samenhangende situaties in de gebieden met hoge beeldregie. Ook kan in dit gremium een brede discussie met de samenleving worden georganiseerd. Dit is een doorstart van het huidige Q-team Spoorzone. Hierin zijn in ieder geval een stadsstedenbouwer en adviseur beeldende kunst vertegenwoordigd. Verder is de samenstelling wisselend, afhankelijk van de behoefte van projecten op dat moment.

Dit voorstel betekent een eind aan de geïntegreerde welstand- en monumentencommissie. De monumentencommissie zal zelfstandig verder gaan. Ook van de supervisors van Roombeek en Zuiderval zal afscheid genomen worden.

Wijzigingen in de Welstandsnota

De wijzigingen zijn beperkt van omvang. Er is een aantal kleine onderdelen gewijzigd, omdat ze in de praktijk niet handig of onnodig waren. Enkele laatste wijzigingen in verband met de invoering van de Wabo zijn doorgevoerd. Ook zijn er enkele gebieden afgerond, waardoor beeldkwaliteitsplannen kunnen vervallen. Omdat Roombeek voor het grootste deel is afgerond, wordt nu voorgesteld hier het reguliere welstandsregiem toe te gaan passen. Om dit goed te kunnen laten functioneren, is een

nieuwe welstandscategorie "Nieuwe Stadsassen" ontwikkeld, met name voor de Lonnekerspoorlaan. Deze categorie is ook van toepassing voor een deel van de Blekerij in Boekelo, alsmede in de toekomst voor Boddenkamp. Naast Roombeek zijn ook de ontwikkelingen in Twekkelerveld en Kleine Vaert afgerond. De stadsbouwmeester krijgt een mandaat, waarbij gemotiveerd kan worden afgeweken van de Welstandsnota. Dit is een landelijk gebruikte clausule, waarbij omwille van projecten die qua architectuur echt iets toevoegen en een betere kwaliteit opleveren dan de regels voorschrijven. Tijdens de inspraakperiode zijn geen zienswijzen ingediend op de wijzigingsvoorstellen.

Communicatie

Het rekenkameronderzoek naar het functioneren van welstand gaf verbeterpunten weer op het gebied van communicatie met de initiatiefnemer. We hebben onderzocht wat hierin te verbeteren is. Om aan te sluiten bij het pro-actief handelen en efficiënt werken van de stadsbouwmeester en als het gaat over het actief communiceren van vergunning aanvragen worden vanaf 1 januari de volgende maatregelen genomen:

- aan omwonenden waar in hun buurt een vergunning wordt aangevraagd die wellicht consequenties hebben voor hun leefomgeving wordt een brief gestuurd. In die brief kunnen we de bewoners ook attenderen op de manier ze kunnen reageren en hoe het proces dan werkt. Met deze actieve opstelling kunnen we voorkomen dat we achteraf veel ophef krijgen wanneer er feitelijk niks meer gedaan kan worden. De afweging hiervan wordt een vast onderdeel zijn in het proces. De brieven zijn zoveel mogelijk standaard, aangevuld met maatwerkinformatie.
- De bedoeling is dat we als gemeente in 2013 een digitale nieuwsbrief gaan gebruiken waarmee we de inwoner meer informatie op maat kunnen bieden. De inwoner van Enschede kan dan aangeven waar hij/zij informatie over wil ontvangen: (welk stadsdeel, welk onderwerp bijvoorbeeld vergunningen, evenementen).
- De bekendmakingen in de Huis aan huis wordt op een wat meer overzichtelijke manier gepubliceerd. Nu wordt het nog per rubriek gepubliceerd. Op deze manier wordt het voor de burger duidelijker en overzichtelijker, dus per stadsdeel en meer gericht op hun eigen leefomgeving. Daarbij wordt binnen de juridische kaders een koppeling gemaakt met online middelen.
- Bij vergunningaanvragen in een lastig proces gaat stadsdeelmanagement een belangrijke rol vervullen. Stadsdeelmanagement heeft vaak meer informatie over wat er in de wijk gebeurt. Zij kunnen inschatten bij welke bewoners een vergunning gevoelig kan liggen.

3. Bevindingen uit de interactie met belanghebbenden

Meer informatie over de interactie met belanghebbenden staat in de discussienota Kwaliteit voor Enschede, die als bijlage is opgenomen bij dit voorstel.

4. Informeren over het vervolg

Op basis van het profiel gaan we samen met het Oversticht zoeken naar een geschikte stadsbouwmeester. Deze zal zo spoedig mogelijk in 2013 beginnen met de werkzaamheden.

5. Financiële informatie

De toetsing op welstand en beeldkwaliteit zal kostendekkend worden betaald uit de inkomsten van leges. Ook de proactieve rol van de stadsbouwmeester in de gebieden met een hoge beeldregie is hiermee gedekt. De stadsbouwmeester is in dienst van het Oversticht. Ten opzichte van de welstandscommissie zijn de advieskosten van een stadsbouwmeester minimaal 5% lager vanwege het efficiënter werken. De advieskosten zijn afhankelijk van het aantal en soort aanvragen om omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten. De middelen voor onderhoud van de openbare ruimte worden met dit voorstel niet verhoogd; het voorstel is een hulpmiddel om bestaande middelen effectiever in te zetten.

Het programma Stedelijke Ontwikkeling betaalt als opdrachtgever van de stedelijke ontwikkelingsprojecten de kosten van het adviesforum voor ruimtelijke kwaliteit, dat circa 5 maal per jaar bij elkaar zal komen. De totale kosten hiervoor bedragen circa 17.500 euro per jaar. Hiermee

nemen de kosten van beeldregie op het eindproduct ruimtelijk beleid t.o.v. de huidige situatie met circa 70.000 euro per jaar af.

De Stadsbouwmeester via het Oversticht is de goedkoopste optie; 5-15% goedkoper dan een welstandscommissie via het Oversticht. In gevallen dat een welstandscommissie of Stadsbouwmeester bij de gemeente in dienst treedt, blijven de initiële kosten gelijk, echter de overhead maakt deze variant onaantrekkelijk.

6. Risicoparagraaf

7. Overige voor de raad relevante informatie

8. Bijlagen bij dit raadsvoorstel

Mee te zenden:

- a. Matrix bij beleidsregel beeldregie
- b. Kaart gebieden hoge beeldregie (inclusief vermelding wijzigingen t.o.v. discussienota)
- c. Discussienota Kwaliteit voor Enschede
- d. Nieuwe welstandscategorie "Nieuwe Stadsassen"
- e. Wijzigingen welstandsnota (tekst en kaarten)

Ter inzage (leeskamer):

- a. Profiel stadsbouwmeester

Burgemeester en Wethouders van Enschede,

de Secretaris,

M.J.M. Meijs

de Burgemeester,

P.E.J. den Oudsten

Besluit

van de Raad van de gemeente Enschede, gelezen het voorstel van Burgemeester en Wethouders van 13 november 2012

1. de criteria en beleidsregels voor hogere beeldregie vast te stellen
2. de beleidskeuze te maken de welstandsturing te wijzigen conform bijgaande motivering
3. de wijzigingen in de welstandsnota vast te stellen
4. de beleidsregel beeldregie als richtlijn vast te stellen
5. kennis te nemen van de kaart met gebieden met hoge beeldregie cf. de criteria
6. kennis te nemen van de maatregelen om de communicatie over welstand te verbeteren

vastgesteld in de vergadering van 3 december 2012

de Griffier,

de Voorzitter,