

080226-29-BO bwbinternet

Plan van aanpak linten

Aanleiding

Al geruime tijd ziet de gemeente zich geconfronteerd met bouwiniciatieven langs de oude linten die nogal wat weerstand oproepen bij de plaatselijke bevolking en gemeenteraad. De Plansystematiek die sturing geeft aan artikel-19-procedures blijkt niet afdoende te zijn om de gewenste kwaliteit, hoe divers van karakter ook, te sturen. Ook de criteria voor lintbebouwing in de welstandsnota blijken discussie op te roepen. In de Ruimtelijke Visie Oud Noord is aangekondigd dat er een nadere uitwerking over de indeling van linten zal plaatsvinden.

De Stichting Straat heeft in 2003 de Goirkestraat, in 2005 de Korvelseweg en in 2007 de St.Josephstraat vanuit de architectuurhistorie onder de aandacht gebracht. In 2006-2007 heeft CAST, mede op verzoek van de gemeente, een Workshop Linten georganiseerd.

En uiteraard horen de linten bij Tilburg, kun je aan de lintenstructuur opmaken hoe Tilburg is ontstaan en gegroeid en vertegenwoordigen ze daarom een impliciete kwaliteit die uitgebouwd kan worden.

Probleemstelling

1. De afgelopen decennia is er divers sectoraal beleid ontwikkeld voor de linten met als gevolg dat de begripsverwarring over linten is toegenomen met fragmentatie van de lintstructuur als gevolg.
2. De maatschappelijke weerstand van bouwiniciatieven langs de linten geeft aanleiding om de gemeentelijke regelgeving c.q. beleid en toetsingskader voor linten te heroverwegen.

Aanpak

Ad.1: Om te achterhalen of er sprake is van toegenomen fragmentatie van de lintstructuur als gevolg van sectoraal beleid heeft er naar aanleiding van de ontwikkeling van linten tussen 1975 en 2007 een vergelijkend onderzoek plaatsgevonden.

Ad.2: Het burgerpanel is geraadpleegd om te achterhalen of de maatschappelijke weerstand beperkt blijft tot de nieuwbouw of dat er meer aan de hand is.

1. Vergelijkend onderzoek

Het Structuurplan Oude Stad uit 1975 heeft voor het eerst de linten als problematiek op de kaart gezet. De huidige Plansystematiek is daar grotendeels op gebaseerd. Sedertdien is de Oude Stad drastisch gewijzigd, niet zozeer het tracé van de linten als wel de inrichting ervan en de bebouwing er langs en erachter. Ongeveer 10 jaar later is een boekje verschenen over de Goirkestraat en Hasseltstraat. In 1996 is de eerste versie van de Plansystematiek tot stand gekomen. In 2006 is de Ruimtelijke visie Oud Noord verschenen en in 2007 heeft het CAST veel ontwerpbenaderingen bij elkaar gebracht. Naar aanleiding hiervan is de Plansystematiek in heroverweging genomen zonder duidelijke inhoudelijke lijn voor wat betreft de definitievorming. Dat heeft ertoe geleid dat er in eerste instantie een vergelijkend onderzoek heeft plaatsgevonden naar wonen, verkeer, morfologie en detailhandel/bedrijvigheid voor de periode tussen 1975 en 2007, dat vanwege het al dan niet voorhanden zijn van gegevens veelal neerkwam op de periode 1985-2007. Tegelijkertijd is het burgerpanel geraadpleegd om de probleemstelling aan te scherpen.

Uit de morfologische analyse van de groei van Tilburg blijkt dat de stad zich in eerste instantie heeft ontwikkeld langs en tussen de linten. Bij de grote uitbreidingen van na de oorlog is deze 'organische' groeiwijze min of meer verlaten en is de lintstructuur voor meerdere sectorale interpretaties vatbaar geworden. De relatie tussen herdgangen en linten is bijvoorbeeld vervangen door kristallisatiepunten en linten met als gevolg dat het nu de vraag is of er überhaupt nog een relatie bestaat tussen het een en

ander. Bij de definitievorming van lintstructuur of netwerk is daarom gekeken naar zowel de historische betekenis van linten als de actuele betekenis.

Het netwerk wordt gevormd door een aantal netwerken van verschillende uitstraling en schaal. Het bestaat uit belangrijke verbindingen en wegen, oude en nieuwe; van de oude historische linten tot nieuwe verkeersaders (Ringbanen, cityring e.d.). Aangezien de ringbanen de doorgaande verkeersfunctie van de linten voor gemotoriseerd verkeer heeft overgenomen beperkt dit onderzoek zich vooralsnog tot het gebied binnen de ringbanen. In dit kader zijn de linten op te vatten als een stelsel van oorsprong doorgaande wegen via de oude kernen (herdgangen). Langs die wegen is lintbebouwing ontstaan. In een aantal gevallen is sprake van nieuwe verbindingen (Bredaseweg, Spoorlaan, Besterdring), soms via nieuwe of vernieuwde kernen, waarbij met name de binnenstad als centrum steeds belangrijker werd. Door deze ontwikkeling zijn in de loop der tijd verschillende linten niet alleen verbindinglijnen, maar ook zelfstandige, functionele ruimtes geworden.

Uitgangspunt van het lint anno nu is dat het een deel van een netwerk is (continuïteit) dat zeer divers van karakter kan zijn. Opvallende kenmerken zijn de perceelsgewijze, organische gegroeide lintbebouwing, een continue verkeersverbinding (met verkeersdrukte en economische en sociale dynamiek), een grote mate van functionele diversiteit (verschillende functies door en naast elkaar) en een gegroeide of ontworpen relatie tot de achtergebieden (met op basis van planvorming ontwikkelde woonwijken).

Hoewel er een globale overeenkomst is in de ontwikkeling, kan het ruimtelijke en vooral functionele karakter van de linten anno 2007 duidelijke verschillen tonen. Het ene lint heeft zich nadrukkelijk verder ontwikkeld op het dynamische spoor van verkeer, werken en wonen, in een ander hebben woonfuncties in combinatie met culturele voorzieningen een meer centrale rol ingenomen, weer een ander lint is, onder meer door wijzigingen in de infrastructuur, getransformeerd naar een woonstraat met weinig dynamiek of een winkelstraat met zeer veel dynamiek. Vanuit een generieke ontwikkeling zijn dus specifieke linten met specifieke kenmerken ontstaan. In zekere zin zijn sommige linten opgelicht en sommige weer 'gedoofd'.

Voor detailhandel en verkeer is een vergelijkende analyse gemaakt tussen circa 1980 en 2006. Daaruit blijkt dat er in het algemeen sprake is van een afname aan winkels in dagelijkse goederen aan de linten, met uitzondering van de Besterdring en Korvelseweg. Door afsluitingen of het instellen van eenrichtingsverkeer is in de Koestraat, Gasthuisring, Molenstraat, Heuvelring, Tivolistraat, St. Josephstraat-west en Bisschop Zwijsenstraat het autoverkeer afgenomen. Alleen voor de Molenstraat lijkt er sprake van een aantoonbare relatie tussen daling van het autoverkeer en afname van detailhandel. In de overige linten is vooral sprake van verschuivingen in branches, veranderende verhoudingen tussen detailhandel en bedrijvigheid en verschuivingen in locaties. Het fietsverkeer is overal afgenomen met uitzondering van de Gasthuisring. Indien dynamiek en samenhang van de linten als uitgangspunt genomen wordt van zowel de oude als hedendaagse linten en daarvoor een maatstaf gehanteerd wordt van minstens 20% van de panden (huisnummers)bestaande uit detailhandel en bedrijvigheid en minstens 50% van de panden bewoond, dan maken de volgende linten deel uit van de nieuwe lintstructuur: Goirkestraat, Hasseltstraat-zuid, Veldhovenring, Wilhelminapark, Gasthuisring, Hoefstraat, Koestraat, Besterdring, Heuvelring, Tivolistraat, St. Josephstraat, Bredaseweg, Korvelseweg, Bisschop Zwijsenstraat, Piusstraat, Broekhovenseweg. Indien we deze linten vergelijken met het stelsel van gebiedsontsluitingswegen uit het TVVP kunnen we een actuele lintenstructuur formeren die voldoet aan het criterium dat linten dynamisch zijn en de bebouwing gemengd c.q. multifunctioneel en in samenhang met elkaar (zie analyse).

Ten aanzien van oude bebouwing kan onomwonden gesteld worden dat er in bovengenoemde periode veel gesloopt is, veelal bebouwing van magere bouwkundige en woontechnische kwaliteit. Er is een kaartbeeld gemaakt van behoudenswaardige panden voor dit moment.

Ten aanzien van straatbomen is er het een en ander aan laanbeplanting verdwenen. In de Koestraat, Bredaseweg en Enschootsestraat zijn vrijwel alle bomen verdwenen, zij het dat in de Enschootsestraat aan een zijde weer bomen geplant worden. In de Besterdring, Korvelseweg, Tivolistraat en Sint Josephstraat is van de dubbele rij een enkele rij overgebleven. Langs de Oerlesestraat en Groenstraat zijn nieuwe bomenrijen geplant, alsmede langs de Piusstraat.

Uit de analyse is gebleken dat in de linten flink aan appartementenbouw werd en wordt gedaan. De mate waarin verschilt sterk per lint. In sommige linten zoals de Bredaseweg is het zeer beperkt terwijl andere

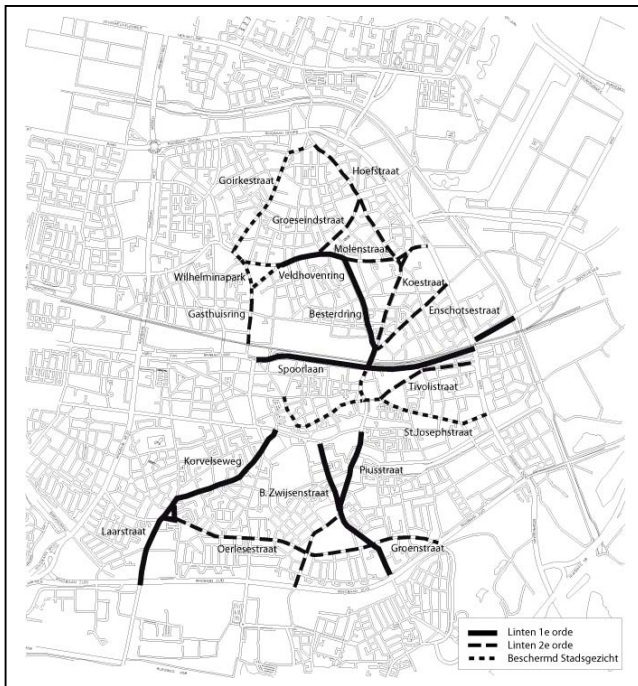
waaronder de Noordhoekring en het Piusplein vrijwel volledig uit appartementen bestaan. In deze straten kan gesproken worden van een zogenaamde verwanding. Deze verwanding heeft ook te maken met de omvang (breedte) van de complexen. Op dit moment zijn er ook een aantal linten die verschijnselen van verwanding vertonen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de Korvelseweg, Piusstraat, Broekhovenseweg en Groeseindstraat. Het risico bestaat dat deze linten door verdere appartementenbouw hun gedifferentieerde karakter en historische waarde en daarmee hun woonkwaliteit verliezen. Uit de analyse blijkt voorts dat niet alle linten evenveel potentie als centrum stedelijk woonmilieu en dus voor appartementenbouw hebben terwijl hier wel sprake is van nieuwbouw van appartementen. Dit in een fase van de woningmarkt waarin sprake is van een overaanbod van appartementen. Zonder dat de aard van de nieuwbouw verder in beeld is gebracht is, kan gesteld worden dat de nieuwbouw momenteel met name bestaat uit kleine appartementen voor jongeren/starters. Dit versterkt op een aantal plaatsen de dreigende verdwijning van de typische differentiatie. Hier geldt ook dat woningtype soms op plaatsen worden gerealiseerd waar de woonkwaliteit hiervoor ontbreekt.

2. Burgerforum

De deelnemers aan het burgerforum mochten uit een lijst van 12 linten er 3 uitzoeken waar nader op ingegaan werd. De populairste linten om een mening over te vormen bleken de Bredaseweg, de Korvelseweg en de Besterdring te zijn. Een negatief oordeel werd geveld over de variatie in groen, verkeer (doorstroming en veiligheid), sociale veiligheid en architectuur van de nieuwbouw en staat van onderhoud van huidige bebouwing. Punt van aandacht behoeft het behoud van het historisch karakter, het verkeer (drukke en veiligheid) en de leefbaarheid. De gemeente zou zich moeten inzetten voor het historisch karakter van de linten, verkeer, veiligheid en leefbaarheid, straatbomen en de architectuur van de nieuwbouw en staat van onderhoud van huidige bebouwing. De winkeliers van de Korvelseweg en Besterdring - als aparte categorie bevraagd - oordelen eveneens negatief over de variatie in groen en de grote verkeersdrukke terwijl zij tevreden zijn over de doorstroming van het verkeer en het aantal parkeerplaatsen te gering achten. Tevens vinden zij het historisch karakter van de straat te weinig behouden, willen ze meer winkels en straatbomen en mogen de panden beter onderhouden worden. Over het algemeen kan gesteld worden dat het burgerforum aandacht legt op verkeer (drukke en veiligheid), sociale veiligheid en leefbaarheid, het historisch karakter en het groen (straatbomen). Daarmee geeft het burgerforum aan dat er behoefte is aan integraal beleid voor de linten.

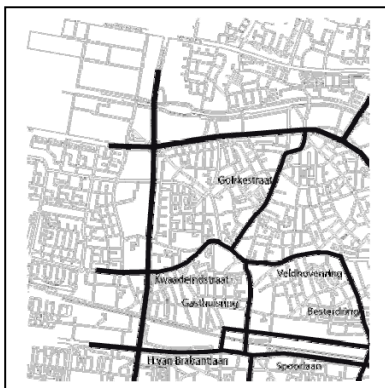
Analyse en aanzet tot integraal lintenbeleid:

De Tilburgse linten zijn van oorsprong doorgaande wegen waar gevarieerde bebouwing staat, gevarieerd in functie als wel in architectuur. Met uitzondering van kerken, kloosters en fabrieken werd er perceelsgewijze gebouwd tot maximaal 3 bouwlagen. Met het verdwijnen van de meeste (textiel)fabrieken in de jaren-70 zijn de vrijkomende gebieden aan en tussen de linten voornamelijk volgebouwd met woningen in eveneens maximaal 3 bouwlagen. Allerlei verkeersmaatregelen alsmede economische ontwikkelingen in de detailhandel zorgden er vervolgens voor dat de oorspronkelijke lintstructuur als ruimtelijk-functioneel herkenbare structuur vervaagde. Met als gevolg dat de ene groep het sedertdien heeft over primaire en secundaire lintbebouwde structuren of linten van de eerste en tweede orde, de andere over hoofdwegen en ontsluitingswegen en weer een andere over winkelconcentratiegebieden en overige detailhandel. De samenhang tussen deze verschillende zienswijzen is zoek en dat maakt de lintenstructuur kwetsbaar voor verdere fragmentatie.



Voor zover er geen actueel bestemmingsplan geldt wordt door de gemeente de Plansystematiek in het kader van de Bouwverordening gevolgd. De Plansystematiek uit 1996 is een poging om weer samenhang in de lintstructuur aan te brengen uitgaande van de veronderstelling dat er aan de belangrijke linten hoger gebouwd mag worden dan aan de minder belangrijke waardoor het verschil ruimtelijk zichtbaar wordt. Dit heeft tot gevolg dat er in sommige linten die voor woonstraat werden aangezien hoge appartementencomplexen verschenen en dat deze min of meer aan elkaar groeiden ('verwanden') omdat de hoogte identiek is en de perceelsmaat groter dan gebruikelijk. De figuur hiernaast geeft de linten van de 1^e en 2^e orde aan waar onder andere respectievelijk maximaal 15 en maximaal 11 meter hoog gebouwd mag worden. In de linten met monumentale status geldt een eigen regiem vastgelegd in een bestemmingsplan.

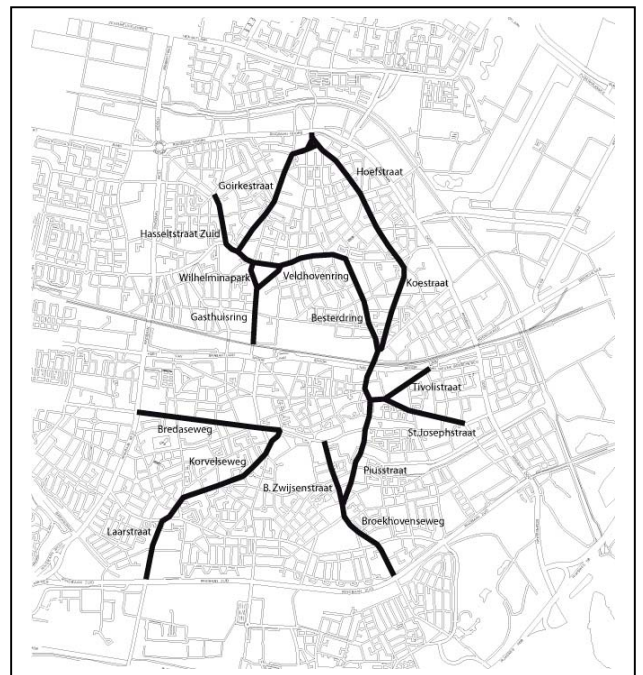
In het historisch onderzoek van deze studie is allereerst de vraag centraal gesteld wat de nieuwe definitie van een lint of lintstructuur zou kunnen zijn. Als uitgangspunt werd genomen de verkeersdrukte door gemengd verkeer, een aanzienlijke hoeveelheid detailhandel en bedrijvigheid en de samenhang van beide. Voor verkeersdrukte is uitgegaan van de (voorlopige) gebiedsontsluitingswegen uit het TVVP. Voor detailhandel en bedrijvigheid is uit vergelijkend onderzoek tussen 1990 en 2007 een maatstaf gedestilleerd van minimaal 20% detailhandel/bedrijven en minimaal 50% woningen als zijnde een uitgangspunt voor een functioneel gemengd lint. De figuren hieronder geven dat aan.

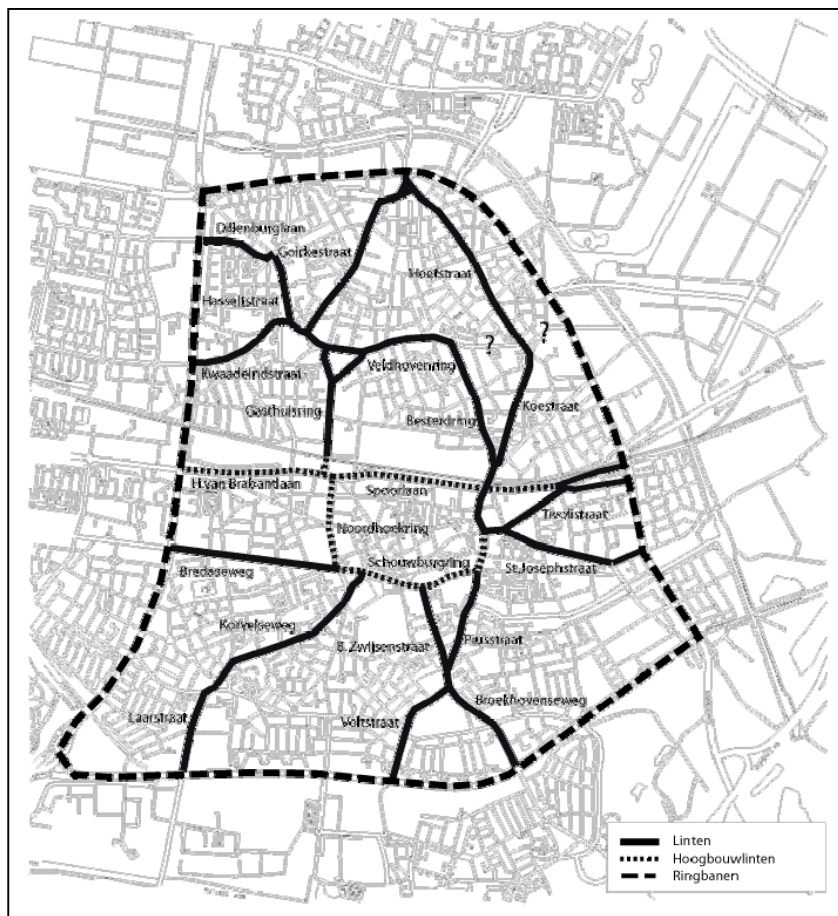


(voorlopige) gebiedsontsluitingswegen TVVP >20%detailhandel/bedrijven en >50% wonen

Aangezien de oude linten voorheen doorliepen naar het

buitengebied maar de ringbanen voor wat betreft het autoverkeer deze functie grotendeels heeft overgenomen, is als aanvullend uitgangspunt gesteld dat de linten zoveel mogelijk aangesloten dienen te zijn op de ringbanen ten einde de samenhang en dynamiek voor de toekomst zeker te stellen. Dit heeft geleid tot de actuele lintstructuur zoals in onderstaande figuur weergegeven. Voor de noodzakelijke samenhang van de actuele lintstructuur worden voornamelijk vraagtekens gezet bij de noodzaak om de Molenstraat en Van Meterenstraat hiervan onderdeel te laten zijn.





Conclusie

Ten aanzien van probleemstelling 1:

Ten einde verdere fragmentatie van de linten te voorkomen is een benadering gekozen waarbij verkeersdynamiek en dynamiek in detailhandel/bedrijvigheid met elkaar in verband zijn gebracht in een samenhangend netwerk of structuur, de actuele lintstructuur genoemd. Omdat talloze oude linten in de loop der tijd woonstraten of winkelstraten zijn geworden zonder enige doorgaande verkeersfunctie kan de oude lintstructuur geen basis zijn voor een samenhangende eigentijdse lintstructuur waar dynamiek een kernwaarde voor is. Daarom is er een actuele lintstructuur bedacht die een evenwicht zoekt tussen verkeersdynamiek en dynamiek in functiemenging. Deze samenhang tussen verkeersdoorstroming en functiemenging blijkt gecompliceerder dan de simpele aanname dat het weren van doorgaand verkeer het einde zou betekenen voor de detailhandel en bedrijvigheid aan de linten. Het gaat veeleer om de mate waarin doorgaand verkeer geweerd wordt, de beschikbaarheid van parkeerplaatsen en de huurwaarde van commerciële ruimtes. Daarom bijt de actuele lintstructuur niet met de verkeersaanpak uit het raadsbesluit over de 'Ruimtelijke visie Oud Noord' die uitgaat van het tegengaan van doorgaand verkeer in Oud Noord zonder er straten overigens concreet bij te benoemen. In de actuele lintstructuur zijn ook straten opgenomen die niet als cultuurhistorisch lint aan te merken zijn maar die wel essentieel zijn voor het functioneren van de samenhangende lintstructuur. Voor de eenvoud in begripsvorming is bij de actuele lintstructuur echter alleen onderscheid gemaakt in linten en hoogbouwlinten omdat laatstgenoemden onderdeel uitmaken van de Leidraad Hoogbouw. Alle historische linten blijven cultuurhistorisch waardevol of ze nu onderdeel zijn van de actuele lintstructuur of niet. Het onderscheid tussen historische linten die niet en die wel in de actuele lintstructuur opgenomen zijn is dat alleen bij laatstgenoemde linten een afweging gemaakt moet worden tussen functiemenging en aard en mate van doorgaand verkeer. Voorgesteld wordt om deze actuele lintstructuur om de 10 jaar (bestemmingsplanperiode) op basis van vergelijkend onderzoek bij te stellen. Het onderscheid in linten van 1^e en 2^e orde wordt hiermee

verlaten omdat de 2^e orde linten zowel in de zin van functiemenging als verkeerskundig een onduidelijke categorie is.

Ten einde de bomenrijen langs de linten te beschermen kan gebruikt gemaakt worden van de boomwaardezoneringskaart uit de bomennota 'Tilburg BoomT'. Nieuwe bomenrijen kunnen bepleit worden in het Groenstructuurplan dat momenteel ontwikkeld wordt.

Ten aanzien van probleemstelling 2:

Uitgaande van deze tweedeling in actuele en overige linten worden de problemen bij bouwaanvragen ondervangen door een specifieke vorm van regelgeving gebaseerd op voorbeelden uit Amerikaanse steden en reeds toegepast bij de Leidraad Hoogbouw. Deze houdt in dat een aantal basisaspecten juridisch geregeld zijn in een bestemmingsplan of in de Plansystematiek en een aantal andere aspecten in randvoorwaarden geformuleerd worden. Hiervoor wordt een **leidraad** ontwikkeld die juridisch als vrijstellingregeling werkt. Hiermee wordt de discussie over gewenste kwaliteiten expliciet gekoppeld aan juridische vrijstellingsmogelijkheden. Een voorbeeld hiervan is de discussie over de maximale bouwhoogte die momenteel in de lintbebouwde hoofdstructuur 15 meter is maar die regelmatig als te hoog ervaren wordt. Door de bouwhoogte standaard op maximaal 11 meter te stellen met een vrijstellingsmogelijkheid aan de actuele linten tot maximaal 15 meter en deze vrijstelling afhankelijk te maken van gemengde functies op de begane grond, perceelmaat en dergelijke wordt enerzijds de dynamiek van linten bevorderd en anderzijds de gewenste kwaliteit geborgd. Gedetailleerde bestemmingsplannen zoals een Beschermd Stadsgezicht of beeldkwaliteitplannen met een juridisch onduidelijke status beperken doorgaans de dynamiek in een lint hetgeen niet altijd en overal gewenst is.

In de leidraad zal nader ingegaan worden op een nadere argumentatie voor bescherming van bebouwing, dwarsprofiel en bomenrijen, op maat, schaal en functie van nieuwbouw, op gebruik en inrichting van binnengebieden en op de straatruimte (dwarsprofiel).

Deze leidraad leidt tot aanpassingen van de Plansystematiek en kan tot aanpassingen leiden van de lijst met gemeentelijke monumenten, van de Welstandsnota en de detailhandelsnota en het levert input voor het nieuwe Groenstructuurplan, etc.

Besluit

Het college besluit:

1. Onderhavige ontwerp-collegenota als discussiestuk toe te zenden aan de raad ten behoeve van de op 10 maart te houden informele vergadering van de commissie Fysiek van 17.30-19.00 uur (datum/tijdstip in overleg met griffie vastgesteld).
2. Op basis van en afhankelijk van de resultaten van de discussie in de informele commissie Fysiek de ontwerpcollegenota ter besluitvorming voor te doen leggen aan het college alsmede besluitvorming over het starten met de voorbereiding om te komen tot een leidraad linten zoals in de conclusie ten aanzien van probleemstelling 2 omschreven.
3. Maatschappelijk overleg c.q. inspraak over de concept-leidraad linten plaats te laten vinden nadat het college deze heeft vrijgegeven voor inspraak.