

Overdracht College-Raad

Datum 12 oktober 2017

onderwerp	Evaluatie Beleidsvisie Attentiemasten
portefeuillehouder	Ed Anker
informant	Koppert, Jan Pieter
medeopstellers	Berg, Jolanda van den (2396) Koppert, Jan Pieter Kroese, Frits (3315)
afdeling	Ruimtelijke planvorming
bijlagen	Voorstel: Beslisnota Evaluatie Beleidsvisie Attentiemasten Bijlage: Evaluatie Beleidsvisie Attentiemasten

Voorgesteld besluit raad

1. kennis te nemen van de uitkomsten van de uitgevoerde evaluatie van dit attentiemastenbeleid;
2. in te stemmen met het continueren van de beleidsvisie onder verbetering van de toetsingscriteria voor initiatieven voor attentiemasten en daarmee de motie Mastenbeleid nu evalueren' als beantwoord te beschouwen

Beslisnota voor de raad

Datum 11 oktober 2017

Openbaar

Onderwerp Evaluatie Beleidsvisie Attentiemasten
Versienummer 3

Portefeuillehouder Ed Anker
Informant Jan Pieter Koppert
Afdeling Ruimtelijke Planvorming / ECR
Telefoon (038) 498 2038
Email J.Koppert@zwolle.nl

Bijlagen 1. Evaluatie Beleidsvisie Attentiemasten

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. kennis te nemen van de uitkomsten van de uitgevoerde evaluatie van dit attentiemastenbeleid;
2. in te stemmen met het continueren van de beleidsvisie onder verbetering van de toetsingscriteria voor initiatieven voor attentiemasten en daarmee de motie Mastenbeleid nu evalueren' als beantwoord te beschouwen

Datum 11 oktober 2017

Toelichting op het voorstel

Inleiding

Op 13 februari jl. heeft u het bestemmingsplan Foodcourt de Vrolijkheid vastgesteld. Bij dit besluit heeft uw raad de motie 'Mastenbeleid nu evalueren' aangenomen. Daarin verzoekt u het college om 'de beleidsvisie attentiemasten te evalueren en de resultaten ter discussie voor te leggen aan de raad.' De evaluatie wordt met deze beslisnota aangeboden aan de gemeenteraad. Met de voorliggende evaluatie willen we de volgende vragen beantwoorden:

- hoeveel aanvragen zijn er geweest voor het oprichten van een attentiemast en hoeveel daarvan zijn vergund na toetsing aan deze visie?
- voldoet het afwegingskader om deze aanvragen op een juiste manier te beoordelen?
- hoe gaan andere gemeenten om met dit vraagstuk?
- willen we de visie, al dan niet met aanpassingen, behouden om vanuit publieke regie te kunnen sturen?

In de evaluatie wordt, op basis van de conclusie en aanbevelingen, van het college aan de raad gevraagd de Beleidsvisie te continueren onder verbetering van de toetsingscriteria voor initiatieven voor attentiemasten.

Beoogd effect

Het verbeteren van de Beleidsvisie Attentiemasten door de belangen van omwonenden beter te borgen.

Argumenten

1. Bij vaststelling van het bestemmingsplan Foodcourt de Vrolijkheid is besloten de Beleidsvisie Attentiemasten te evalueren.

aanleiding beleidsvisie

De aanleiding voor het opstellen van de beleidsvisie was het ontbreken van beleid waar een reclame- of navigatiemast aan getoetst kon worden. Gelet op de ad-hoc-toetsing van deze aanvragen heeft de raad gevraagd om een beleidskader, waarbij gekeken zou worden naar stedenbouwkundige inpassing op basis van toetsbare definities, criteria, randvoorwaarden, eisen en richtlijnen omtrent specifieke plek, hoogte, functionaliteit en maximum aantal masten. Deze visie is opgesteld, mede omdat er aantal verzoeken aan zouden komen voor herontwikkeling van het Shellterrein (met een Hornbachmast) en restaurant De Vrolijkheid met een Foodcourtmast.

De visie is met een helder toetsingskader op 6 januari 2014 door de raad vastgesteld. Met mogelijk direct-belanghebbende partijen is tijdens de visievorming gecommuniceerd, zoals nieuwe initiatiefnemers voor masten langs de A28 en vertegenwoordigers van de ondernemersverenigingen Voorst, Hanzeland, Oosterenk-Vrolijkheid-Berkum, Hessenpoort en De Marslanden. Zoals afgesproken in de gemeenteraad van 6 januari 2014 is het college met de bewoners van de oostelijke rand van de Aa-landen en Brinkhoek e.o. in gesprek gegaan over de geplaatste Navigatiemast Zwolle

Datum 11 oktober 2017

Noord aan de Haersterveerweg. Op basis hiervan is deze McDonaldsmast op verzoek van het college aangepast.

Plaatsingszones & locaties

De beleidsvisie geeft kaders voor maximaal 8 nieuwe hoge attentiemasten langs de A28 en langs de Buitenring en aanvoerwegen. Daarnaast kunnen er maximaal 7 attentiemasten op beeldbepalende locaties worden geplaatst die zijn aangewezen in de visie; het gaat om de entrees van bedrijventerreinen Hessenpoort, Marslanden, Voorst, Ceintuurbaan-Spoorzone. Er zijn alleen aanvragen voor masten langs de A28 gedaan – hierover gaat de evaluatie.

De visie gaat uit van drie stappen om een aanvraag voor een attentiemast langs de A28 te beoordelen. Kort samengevat komen deze neer op het volgende.

In **Stap 1 Toetsing aan criteria** wordt gekeken of de mast past binnen de vooraf opgestelde criteria. Gekeken wordt of het bedrijf dat aanvraagt een economisch belang heeft, daarnaast wordt gekeken of de gewenste locatie in overeenstemming is met de in de visie voor masten aangewezen zones (zie afbeelding hieronder), of de mast past binnen de gestelde limitering van maximaal 8 en of er geen noemenswaardige verstoring plaatsvindt. De aangewezen zones zijn tot stand gekomen door de te kijken naar:

- groenstedelijke dragers en het groene ommeland;
- de kwaliteit van woon- en leefomgeving van woonwijken;
- het beeld van de stad vanuit het historisch stadscentrum.

ZONERINGSKAART (ATTENTIE)MASTEN NABIJ A28



Datum 11 oktober 2017

Bij **Stap 2 Toetsing aan randvoorwaarden** wordt gekeken of de mast voldoet aan randvoorwaarden uit beleid van Rijkswaterstaat (m.b.t. verkeersveiligheid), laagvliegroutes en straalpaden.

Bij **Stap 3 Toetsing aan eisen richtlijnen** wordt de mastaanvraag getoetst aan de volgende eisen en richtlijnen:

- minimale afstand tussen masten: de minimale afstand moet 5x de hoogte zijn van beide masten;
- handhaving limiet;
- zichtbaarheid: de mast mag niet onnodig hoog zijn en moet tijdig zichtbaar zijn vanaf de snelweg zodat passanten de juiste afslag kunnen nemen;
- aanzien: geen nachtelijke verlichting, geen dynamische beelden, redelijke eisen van welstand;

Beeldeffect Rapport (BER). Hiermee wordt duidelijk wat gelet op de zichtbaarheid, de optimale locatie en hoogte van de mast wordt, hoe deze eruit gaat zien en hoe beeldbepalend / verstorend de mast naar de omgeving gaat werken.

2. Met de evaluatie van de beleidsvisie wordt, aan de hand van vier behandelde verzoeken, duidelijk wat de sterke en zwakke punten van de visie zijn.

Sinds 2014 zijn er vier verzoeken voor masten langs de A28 ingediend. Met behulp van de criteria zijn de Hornbach- en Foodcourtmast vergund en twee andere initiatieven afgewezen.

Sterke punten visie

- Het kader *limiteert* het aantal masten. Hierdoor ontstaat een duidelijk maximum.
- Het kader vereist een *minimale afstand tussen masten*, zodat masten niet te dicht bij elkaar staan wat een verrommeld en onrustig beeld geeft.
- Met het kader kunnen *eisen aan de uitvoering* gesteld worden, zoals geen nachtelijke verlichting, geen dynamische beelden, voldoende beeldkwaliteit (vergelijk Staphorst – dynamische beelden, McDonalds Zwolle – nachtelijke verlichting).
- Door het vereiste criterium van *plaatsing op eigen terrein* ontstaan geen solitaire masten en masten zonder stedenbouwkundige relatie met het gebouw waarvoor het bedoeld is.

Zwakke punten visie

- In Stap 1 is 'de kwaliteit van woon- en leefomgeving van woonwijken' een criterium waarmee de zones waarbinnen masten worden toegestaan zijn bepaald. Zo is de plaatsing van masten in woonwijken niet toegestaan (rode gebieden). 'Zicht op masten' vanuit niet cruciale punten in woonwijken is geen criterium geweest.
- Waar masten in zijn algemeenheid in het stedelijk weefsel zijn ingepast (Hornbach, Ikea, IJsselhallen, Scania) of aansluiten bij de schaal van het landschap (Lichtmis), kijken bewoners van Aa-landen aan tegen een groene landelijke omgeving, met daarin twee masten. *Overigens kan er op grond van de gestelde limiet geen mast meer bij komen in deze zone.*
- De visie biedt geen ruimte voor maatwerkoplossingen, wanneer bewoners vragen om alternatieve locaties buiten het eigen private domein: de Hornbach- en Foodcourtmast blijven beide bij 40 meter net voldoende hoog om vanaf de A28 goed zichtbaar te zijn; dit is de maximaal toelaatbare hoogte.



Datum 11 oktober 2017

- Er is in de visie met het oog op de mogelijke beeldverstoring hiervan niet de mogelijkheid of verplichting gegeven in beeld te brengen wat de effecten zijn van een lagere mast op een alternatieve beschikbare plek buiten het eigen terrein.

3. Naar aanleiding van deze evaluatie kunnen vier varianten geschetst worden op basis waarvan een vervolg voor de Beleidsvisie kan worden bepaald.

Variant I. Visie intrekken: verbod op nieuwe masten

Besloten kan worden om geen nieuwe reclamemasten meer toe te staan door de visie in te trekken. *Dat betekent echter niet direct dat geen masten meer vergund mogen worden.* In dit geval moet worden teruggevallen op de ter plaatse geldende bestemmingsplannen waarin 'overige bouwwerken' (waaronder masten vallen) zijn toegestaan. Meestal zijn deze toegestaan tot maximaal 6 tot 10 meter hoogte. Dit verschilt per bestemming en bestemmingsplan. Daarnaast moet worden getoetst aan de welstandsnota. Hoge masten (+ 10 meter) kunnen dan niet meer worden toegestaan. Masten zullen dan ook uitsluitend op eigen terrein aangevraagd kunnen worden.

Een totaalverbod op het plaatsen van reclame- of attentiemasten kan door het nemen van een voorbereidingsbesluit op alle Zwolse bestemmingsplannen plus aanpassing van deze bestemmingsplannen. Om te voorkomen dat er überhaupt masten worden geplaatst, moet het verboden worden om 'overige bouwwerken' op te richten. Met een dergelijk besluit kan bepaald worden dat het niet toegestaan is om 'overige bouwwerken' te plaatsen (of slechts tot aan een bepaalde zeer beperkte hoogte). *NB: Hierbij moet bedacht worden dat in een dergelijk geval ook geen 'overige bouwwerken' ten behoeve van andere doelen geplaatst mogen worden (lichtmasten, vlaggenmasten, verkeersobjecten, kunstobjecten, etc.).*

Ook moet bekeken worden in hoeverre de Welstandsnota aangepast moet worden om reclame (op masten) te verbieden.

In dit scenario kunnen dus geen reclame- en / of attentiemasten meer geplaatst worden en kunnen 'overige bouwwerken, geen reclamemast zijnde', welke dus **wel** gewenst zijn, onder een vergunningstelsel gebracht worden. Het college kan dan via een aanvraag om omgevingsvergunning bepalen of en onder welke voorwaarde een 'overig bouwwerk' wel vergund kan worden. *NB: bedacht moet worden dat dan bij elke aanvraag voor een overig bouwwerk een ruimtelijke onderbouwing opgesteld moet worden voor het meewerken aan een vergunning voor planologisch strijdig gebruik.*

Variant II. Visie intrekken: nieuwe reclame- en navigatiemasten ad-hoc behandelen

Er van uitgaande dat in het huidige economisch klimaat reclame en zichtbaarheid steeds belangrijker worden, moeten in het scenario 'visie intrekken, verzoeken ad-hoc behandelen' initiatieven, zoals voorheen, op ad-hoc basis worden getoetst. Dat betekent dat vooraf geen eisen aan beeldkwaliteit of bijvoorbeeld nachtelijke verlichting gesteld kunnen worden. Per geval moet dit dan beoordeeld worden. Hetzelfde geldt voor hoogte en locatie van de mast. Initiatiefnemers kunnen masten op elke gewenste plek aanvragen. Per geval moet dan beargumenteerd worden waarom de mast wel of niet inpasbaar is en wat de gevolgen voor omwonenden zijn. Er dient getoetst te worden aan de Welstandsnota. Bij de masten voor Lichtmis, McDonalds en Ikea is gebleken dat dit toetsingskader niet voldoet.

Datum 11 oktober 2017

Op grond van precedentwerking kan in dit scenario in principe ieder bedrijf zijn eigen mast aanvragen, waardoor het aantal masten kan toenemen. Weigeringen of afwijzingen moeten goed gemotiveerd worden. Mogelijk volgen dan (opnieuw) aanvragen voor reclames met dynamische beelden of nachtelijke verlichting.

Variant III. Huidige visie ongewijzigd behouden

De visie biedt een ruimtelijk-strategisch kader voor attentiemasten. Het weert masten op locaties die landschappelijk niet in te passen zijn en het weert ongewenste reclame-uitingen al dan niet met dynamische beelden. In de nacht gaat het licht uit en er worden eisen & richtlijnen gesteld aan de vormgeving en het aanzien. Door de visie ongewijzigd te behouden zal langzaamaan het quotum aan masten worden verbruikt. Dit betekent dat er nog 6 nieuwe masten geplaatst kunnen worden langs de A28: 2 op Voorsterpoort / Voorst van maximaal 40 meter hoog (naast de al verleende van Hornbach); 3 in de zone Achmea-Wehkamp van maximaal 30 meter hoog en 1 op Hessenpoort van maximaal 40 meter hoog. In de zone Vrolijkheid – Ceintuurbaan mag geen mast meer geplaatst worden. Daarnaast kunnen nog steeds het maximum van 7 attentiemasten op beeldbepalende locaties worden geplaatst bij de entrees van Hessenpoort, Marslanden, Voorst en Ceintuurbaan-Spoorzone. Nadat gekeken is naar bepaalde technische eisen en richtlijnen, is het de vraag hoe beeldbepalend/-verstorend een in hoogte en aanzien geoptimaliseerde mast werkt vanaf nader te bepalen *cruciale punten in beeldgevoelige woongebieden, historische binnenstad en groenzones*. In dit verband blijft als ruimtelijke studie een Beeld Effect Rapport (BER) nodig. Aan de hand van het BER kan een afweging gemaakt worden tussen het sociaaleconomische belang (attentiewaarde) van een mast en het belang van omwonenden (zicht op een mast vanuit *cruciale punten in woongebieden*) om zodoende een mast in hoogte te optimaliseren.

Variant IV. Visie met enkele aanpassingen continueren

Met het BER dient een balans gevonden te worden tussen de noodzaak om op te vallen en het voorkomen van horizonvervuiling door een onnodig hoge mast. Met andere woorden: met welke hoogte is een mast zichtbaar vanaf de A28 – en is deze niet onnodig hoog? Bij de Hornbach- en Foodcourtmast bleek een 40 meter hoge mast op eigen terrein het optimum; een lagere, buiten het eigen terrein, is in het BER niet nader onderzocht. In de Beleidsvisie is de optie voor een mogelijk lagere mast buiten het eigen terrein niet voorzien. Toen de bewoners van de Aa-landen hierom vroegen bij de Foodcourtmast is dit daarom niet onderzocht – een initiatiefnemer kan en hoeft dit niet te onderzoeken in het BER.

Om de visie van bewoners in de omgeving beter te kunnen meewegen in het eindoordeel, willen we de beleidsvisie op dit onderdeel aanpassen. Daarbij is een verruiming nodig van het criterium *cruciale punten in beeldgevoelige woongebieden* door hierbij het criterium *zicht vanuit woningen* bij op te nemen: dan moet met het BER ook onderzocht worden of er vanuit bepaalde woningen zicht is op de mast en of er dus belangen van individuele bewoners moeten worden meegewogen. Met het BER moet aangetoond worden in hoeverre dit '*zicht vanuit woningen*' verstoord wordt. Dit geldt waarschijnlijk voor een toenemend aantal woningen naarmate deze dichter bij de A28 liggen.

Daarom is het voor de afweging nodig met het BER te onderzoeken of er alles aan gedaan is een mast de meest optimale (zo gering mogelijke) hoogte en uitstraling te geven. Als een lagere mast op het eigen perceel onvoldoende attentiewaarde heeft, dan moet onderzocht worden of een lagere mast op een alternatieve locatie (bijv. dichter bij een weg), wel voldoende attentiewaarde heeft met minder

Datum 11 oktober 2017

beeldverstoring vanuit de woning. Dit mag ook een plek buiten het private perceel zijn, bij voorkeur op gemeenteground. Als voorwaarden hierbij geldt dat :

- de alternatieve locatie privaatrechtelijk gezien beschikbaar is en de mast hierop ruimtelijk te plaatsen is;
- de mast lager kan zijn, dan de mast van de oorspronkelijke aanvraag en past binnen de overige voorwaarden van de visie (afstandscriterium, in opgestelde zones, verlichting, etc.).
- belanghebbende bewoners worden bij dit onderzoek worden betrokken.

Het wegingsproces zou er dan als volgt uit kunnen komen te zien **(nog nader uit te werken)**:

1. voldoet de mast aan de huidige criteria (stap 1 t/m 3)?
 - nee → verzoek afwijzen
 - ja → stap 2
2. is op het eigen terrein, gezien het BER, de laagst denkbare mast mogelijk (ca. 25-30 meter)?
 - nee → stap 3
 - ja → geen bezwaar
3. is een op een alternatieve locatie een lagere mast mogelijk met een goede attentiewaarde en minder zicht voor omwonenden?
 - nee → kritische belangenafweging gewenst tussen sociaal-economische waarde en verstoring voor omwonenden
 - ja → kiezen voor deze optie

Met deze voorgestelde aanpassingen biedt de visie een duidelijk en begrijpelijk kader voor de afweging van de 6 nog mogelijke masten langs de A28. Op deze manier kunnen aan de hand van het BER de belangen van omwonenden (zicht op de mast) optimaler afgewogen worden tegen de sociaaleconomische belangen (attentiewaarde). Het is aan het college om op basis van deze afweging al dan niet te vragen een principebesluit te laten nemen om een (geoptimaliseerde) mast toe te staan.

Bij een aanpassing van de Beleidsvisie Attentiemasten ware expliciet als *overgangsrecht* op te nemen, dat de huidige Beleidsvisie van toepassing is op aanvragen voor masten, die zijn ingediend voor de datum van vaststelling van de aangepaste beleidsvisie.

4. De visie biedt een meerwaarde als publiekelijk toetsingskader voor mastinitiatieven, maar kan worden verbeterd door belangen van omwonenden duidelijker als toetsingscriterium mee te nemen.

De visie heeft volgens het college zijn waarde bewezen. Met de visie zijn ongewenste masten geweerd en zijn eisen gesteld aan het aanzien en de verlichting van twee vergunde masten. Daarnaast biedt de visie ruimte aan een beperkt aantal nieuwe masten. Tevens blijft een duidelijk kader vastgelegd om ongewenste vormen van reclame en nachtelijke verlichting te weren en is er een duidelijk maximum. Om de belangen van omwonenden in de omgeving beter te kunnen meewegen in het eindoordeel, verdient de beleidsvisie aanpassing:

- door verruiming van het criterium *cruciale punten in beeldgevoelige woongebieden* door het criterium *zicht vanuit woningen* toe te voegen;
- als blijkt, dat omwonenden hinderlijk zicht hebben op een hoge mast, wordt hierbij verplicht gesteld ook een beschikbare locatie buiten het eigen terrein in het BER te betrekken. Een locatie dicht bij de snelweg, zo dicht mogelijk bij de aanvraag. Hiermee ware te onderzoeken

Datum 11 oktober 2017

of een lagere mast op deze alternatieve plek met voldoende attentiewaarde minder beeldverstoring oplevert.

Wij pleiten er daarom voor om de visie als strategisch publiekrechtelijk kader voor nieuwe attentiemasten met de voorgestelde aanpassingen en daarbij aangegeven voorwaarden te behouden. Aan de hand van het BER kan een afweging gemaakt worden tussen het sociaaleconomische belang (attentiewaarde) van een mast en het belang van omwonenden (zicht op een mast vanuit *cruciale punten in woongebieden*) om zodoende een mast in hoogte te optimaliseren en hierbij ook een alternatieve plek buiten het eigen perceel te moeten onderzoeken.

Risico's

Geen risico's.

Financiën

Een aanpassing van de visie zal ten laste komen van het budget Ruimtelijk Plannen (Visies & NRI 0-1 fase).

Communicatie

Onderdeel van de evaluatie is een gesprek met bewoners van Aalanden, welke procederen tegen het Foodcourt en de attentiemast. De aanpassingen zoals wij die voorstellen komen grotendeels tegemoet aan de kritiek die zij geuit hebben. Door het criterium 'zicht door omwonenden' specifiek als afwegingscriterium te benoemen, wordt bij een volgende aanvraag het belang van een bewoner die zicht heeft op een mast meegewogen.

Over het voornemen om de visie aan te passen wordt gecommuniceerd met deze bewoners en ook met ondernemers(verenigingen).

Vervolg

Nadat uw raad heeft besloten, zal het college de geschetste verbeterpunten verwerken in de visie. Deze wordt uitgewerkt met heldere criteria omtrent de voorgestelde aanpassingen. De aangepaste visie wordt met een beslisnota ter vaststelling aangeboden aan de raad.

Openbaarheid

De stukken zijn openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris