



Onderwerp Verstedelijkingsstudie en toetsingskader hoogbouw	
Nummer	2018/310474
Portefeuillehouder	Roduner, F.J.
Programma/beleidsveld	4.1 Duurzame stedelijke ontwikkeling
Afdeling	OMB
Auteur	Wanders, G.J.W.
Telefoonnummer	023-5113715
Email	gwanders@haarlem.nl
Kernboodschap	Het college informeert de raadscommissie over de aanpak voor de verstedelijkingsstudie en het toetsingskader hoogbouw. Met deze producten komt het college tegemoet aan de vragen van de raad uit motie 21 'Beleidskaders hoogbouw en bescherming erfgoed' van november 2017. Door de aanpak en uitgangspunten met de raadscommissie te delen toetst het college of op een juiste wijze invulling wordt gegeven aan de motie. De producten worden opgesteld binnen het programma Groei van Haarlem, en vormen een belangrijke onderlegger voor het opstellen van de Omgevingsvisie.
Behandelveorstel voor commissie	Het college stuurt de informatienota ter kennisname naar de commissie Ontwikkeling. Het college informeert de commissie actief, omdat een motie ten grondslag ligt aan de voorgestelde werkzaamheden én om de commissie te informeren dat er later een kaderstellend stuk volgt waar de raad over besluit.
Relevante eerdere besluiten	<ul style="list-style-type: none">- Besluitvorming programmabegroting 2018-2022 incl. motie 21 Beleidskaders hoogbouw en bescherming erfgoed:- Collegebesluit programmacontract Groei van Haarlem d.d. 27 maart 2018: 2018/126222.- Informatienota invulling "Versnellen faciliteren ontwikkelingen (woningbouw) en aanjagen bouwproductie", 7 februari 2017, BBV nr: 2017/26389- Collegebrief ontwikkelzones 29 november 2016: kenmerk 2016/542624
Besluit College d.d. 24 juli 2018	1. het college stelt de informatienota aan de commissie vast. de secretaris, de burgemeester,

Inleiding

De aanleiding voor de verstedelijkingsstudie en het toetsingskader hoogbouw is motie 21 'Beleidskaders hoogbouw en bescherming erfgoed' van november 2017 (2017/535 313).

De motie vraagt om:

- een 'stadsbrede ontwikkelstudie inclusief hoogtevisie', met daarin:
- toetsingskaders voor ontwikkelingen, met name ten aanzien van voorstellen tot wijzigingen in hoogte en daarmee het silhouet van de stad;
- toetsingskaders voor transformatie van niet door de Monumentenwet beschermde objecten en gebieden die toch waardevol zijn om te behouden.

Aan de motie liggen de volgende gerelateerde aanleidingen ten grondslag:

- de Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (ARK) heeft op 4 juli 2017 in het 'atelier verdichtingsopgave' aangegeven behoefte te hebben aan een helder toetsingskader om verstedelijkingsinitiatieven en hoogbouw in het bijzonder op te kunnen toetsen;
- de brief van Bond Heemschut en Historische Vereniging Haarlem d.d. 26 maart 2017 met het verzoek om een visie op dat vlak.

Hoewel de structuurvisie 2020 (uit 2005) enkele uitgangspunten t.a.v. de verdere verstedelijking van Haarlem bevat, is dat onvoldoende gebleken voor de beoordeling van hoogstedelijke initiatieven. Bijvoorbeeld t.a.v. de bouwplannen aan de Gonnetstraat, Spaarndamsweg 74-78, bij het Deli-terrein (Spaarndamseweg) en bij de Blauwe Wetering (Richard Holkade). Een stadsbreed lange termijn beeld over hoe met dergelijke initiatieven moet worden omgegaan is gewenst (waar zijn wel/niet mogelijkheden en waarom daar?), evenals een concreet toetsingskader.

Ruimte in Haarlem is beperkt, toevoegen van woningen is gewenst

Juist in deze tijd waarin Haarlem groeit en er veel ontwikkelingen komen is er behoefte aan een visie voor de ontwikkelingen van de stad. Bijbouwen van woningen is belangrijk. De Haarlemse woningmarkt staat nu al onder druk. Er zijn meer mensen op zoek naar een woning dan er woningen aangeboden worden. De huizenprijzen zijn de laatste jaren gestegen. Het wordt steeds lastiger om een betaalbare woning te vinden in Haarlem. Haarlem dreigt voor een steeds groter wordende groep onbetaalbaar te worden, met name voor starters is het lastig om een woning te vinden. De stad moet zich blijven ontwikkelen om voor haar inwoners en vooral voor de jongere generaties aantrekkelijk te blijven. Het gaat niet alleen om het toevoegen van meer woningen maar ook om het investeren in een omgeving waar mensen goed wonen en de benodigde voorzieningen en infrastructuur aanwezig zijn. Dit is een enorme opgave om dat de vrije ruimte binnen de stadsgrenzen van Haarlem beperkt is. Doel is om een aantrekkelijk stad te blijven met een prettige leefomgeving. Dit vraagt om afgewogen keuzes waar en in welke vorm in de stad wordt bijgebouwd.

Relatie verstedelijkingsstudie met Programma Groei van Haarlem, Omgevingsvisie, ontwikkelzones en lopende projecten

Het programma Groei van Haarlem en de Omgevingsvisie moeten richting geven aan de wijze waarop de stad zich verder moet ontwikkelen. De verstedelijkingsstudie is een van de vier studies die gedaan wordt binnen het project Groeipotentie. Het project Groeipotentie valt onder het



programma Groei van Haarlem en kan gezien worden als de eerste fase van de Omgevingsvisie. Hoe Haarlem zich ontwikkelt, wordt nu al concreet in de ontwikkelzones die Haarlem rijk is. In deze ontwikkelzones landt een substantieel deel van het te realiseren bouwprogramma voor de komende jaren. Op dit moment wordt er gewerkt aan het opstellen van ontwikkelvisies voor deze zones. Hierin worden de kaders voor de verdere invulling bepaald waaronder kaders om te verstedelijken. De kennis die opgehaald wordt in de verstedelijkingsstudie wordt waar mogelijk direct toegepast op de ontwikkelzones. Op korte termijn speelt ook een toenemende aantal projecten met een verdichtingsopgave.

De afweging in welke mate verdicht kan worden in ontwikkelzones en bij projecten wordt op projectbasis gedaan, er is geen stadsbreed beeld van de cultuurhistorische waarden en/ of de effecten van hoogbouw op de omgeving. Daarom is in het coalitieprogramma Duurzaam doen van mei 2018 opgenomen dat het college uiterlijk eind 2018 een verdichtings-/hoogbouwvisie voorlegt aan de raad. Deze nota informeert u over de uitgangspunten en de beoogde aanpak. De beoogde aanpak gaat uit van een (verstedelijking)studie, een visie en een toetsingskader (hoogbouw). In paragraaf 2 Kernboodschap lichten we dat toe. Ook geven we in deze informatienota aan hoe het aspect van het niet door de Monumentenwet beschermde erfgoed wordt meegenomen.

2. Kernboodschap

Het college onderscheidt n.a.v. de motie: studie, visie en toetsingskader

Het college maakt onderscheid tussen studie, visie en toetsingskader. Hierin zit namelijk een logische volgorde. Ze hebben bovendien elk een ander vertrekpunt, een ander doel en een andere status.



Studie

Een studie is nodig ter voorbereiding op een visie, is verkennend en onderzoekend van aard, meer vakinhoudelijk opgesteld en nog zonder politieke keuzes te maken.

Het accommoderen van grote aantallen woningen met bijbehorende voorzieningen (sport, onderwijs, (gezondheids)zorg en ondersteuning, cultuur, winkels etc.) kan op vele stedenbouwkundige manieren. Hoogbouw is slechts één van de middelen waarin de woningbouwopgave vorm kan krijgen. Stedelijke middelhoogbouw of compacte laagbouw zijn voorbeelden van andere verstedelijkingsmogelijkheden. Om inzichtelijk te maken waar welke verstedelijking passend is, wordt een studie uitgevoerd. De ervaringen uit/met de ontwikkelzones worden in de studie meegenomen. Het college zal daarom een stadsbrede verstedelijkingsstudie uitvoeren.

De aanpak om te komen tot de verstedelijkingsstudie bestaat uit de volgende stappen:

- opstellen kaart 'verstedelijkingspotentie', die op stadsniveau aangeeft in welke zones welke mate van verstedelijking stedenbouwkundig gezien haalbaar is (augustus 2018);
- uitwerken kaart 'voorkeursvormen verstedelijking', waaruit duidelijk wordt wat per deelgebied de meest geschikte verschijningsvorm van nieuwe bebouwing is en/of waar juist open ruimtes moeten blijven/komen (water, groen, buitensportvoorzieningen etc.) (november-december 2018);
- opstellen cultuurhistorische verkenning, op basis van input van gemeentelijke erfgoeddeskundigen wordt voor de voorkeursvormen verstedelijking ook de cultuurhistorische waarden van de betreffende gebieden en objecten meegenomen. Dit betreft niet een uitputtende onderzoek naar de cultuurhistorische waarden maar een eerste verkenning (november-december 2018);
- vaststelling informatienota over het eindresultaat van de verstedelijkingsstudie door het college en aansluitend informeren raadscommissie (begin 2019).

Het doel van de verstedelijkingsstudie is inzicht bieden in de mogelijke verdichtingslocaties in Haarlem. Het resultaat wordt vervolgens ingebracht in het project Groeipotentie, dat binnen het programma Groei van Haarlem is opgestart. Dat project is gericht op het in kaart brengen van de groeimogelijkheden van Haarlem (qua verstedelijking, qua bereikbaarheid, qua wonen en qua voorzieningen).

Visie

Een visie is vooral een inspirerend lange-termijn-beeld, dat integraal is afgewogen en waarover stadsbreed participatie heeft plaatsgevonden. Dit komt in de nog op te stellen Omgevingsvisie (conform Omgevingswet). Dit verloopt via een apart traject en staat los van deze informatienota. De verstedelijkingsstudie is één van de bouwstenen voor de Omgevingsvisie. Ook wordt een stadsbrede cultuurhistorische waardenkaart opgesteld die ook een bouwsteen vormt voor de Omgevingsvisie. Deze waardenkaart bouwt verder op de resultaten van de eerste cultuurhistorische verkenning die in het kader van de verstedelijkingsstudie wordt gemaakt.

Toetsingskader

Een toetsingskader tenslotte, is heel concreet, moet juridisch houdbaar zijn en bestaat uit (juridisch goed gemotiveerde) criteria. Vaststelling door de raad is noodzakelijk om het toetsingskader bij planontwikkelingen in te kunnen zetten.

De aanpak voor het toetsingskader hoogbouw bestaat uit de volgende stappen:

- uitwerken van de ruimtelijk-stedenbouwkundige criteria uit de verstedelijkingsstudie tot zelfstandig functionerend toetsingskader hoogbouw. De cultuurhistorische waarden van objecten en/of gebieden worden daarbij betrokken.
- opstellen 'kanskaart' met randvoorwaarden voor hoogbouw.
- het participatie- en bestuurlijk traject van het toetsingskader hoogbouw zijn o.a. afhankelijk van de uitkomsten van de andere studies die in het kader van Groei van Haarlem en Omgevingsvisie worden uitgevoerd.



Het doel van het toetsingskader hoogbouw is duidelijke criteria bieden, waar verstedelijkingsinitiatieven (waaronder hoogbouw) aan getoetst kunnen worden bij het opstellen van bijvoorbeeld een Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE), een stedenbouwkundig plan en/of een bestemmingsplan.

Ten aanzien van het toetsingskader voor hoogbouw doet zich een dilemma voor, de integrale stadsbrede visie is niet eind van het jaar gereed terwijl de wens is om voor het eind van het jaar over een toetsingskader hoogbouw te beschikken. Het college stelt daarom twee producten op:

- voor de korte termijn een set algemene hoogbouwprincipes, die door de raad bij de beoordeling van hoogbouwinitiatieven (bij lopende projecten en in ontwikkelzones) gebruikt kan worden;
- en voor de middellange termijn werkt het college aan de aanvulling en verfijning van de algemene hoogbouwprincipes, zodat er een volwaardig toetsingskader hoogbouw ontstaat. Na afronding van de Omgevingsvisie kan een definitief toetsingskader worden vastgesteld.

3. Consequenties

Het korte-termijn-spoor: set algemene hoogbouwprincipes is een tijdelijk kader

Het college legt vanwege de druk op de woningmarkt prioriteit bij de ontwikkelzones en bij diverse lopende projecten elders in de stad. Het college wil niet dat deze worden stilgelegd in afwachting van de verstedelijkingsstudie, Omgevingsvisie en het toetsingskader hoogbouw. Daarom wordt via het korte-termijn-spoor een set algemene hoogbouwprincipes tot stand gebracht. In deze hoogbouwprincipes is ook gekeken naar het (niet) beschermde erfgoed. Als basis voor het cultuurhistorische aspect van de hoogbouwprincipes geldt de cultuurhistorische verkenning die wordt gemaakt in het kader van de verstedelijkingsstudie.

Deze hoogbouwprincipes bieden een eerste hulp bij de stadsbrede en systematische beoordeling van de effecten van hoge bouwplannen op o.a. de cultuurhistorische waarden en op het silhouet van de stad. Het zijn globale handvatten voor de toetsing van (hoog) bouwplannen die vanwege onvoldoende participatie, integraliteit en zorgvuldigheid wordt dit gezien als tijdelijk toetsingskader. Op de lange termijn wordt dit hersteld want het lange termijn spoor biedt wel de gewenste zorgvuldigheid en integraliteit.

In de set algemene hoogbouwprincipes van het korte termijn spoor, wordt de definitie van hoogbouw vastgelegd. Vooralsnog wordt het Structuurplan Haarlem 2020 gevolgd, dat uitgaat van middelhoogbouw bij 6-10 lagen en van hoogbouw bij >10 lagen. De set algemene hoogbouwprincipes zal verder raken aan vragen als: Welke criteria bepalen of hoogbouw wenselijk is? Welke locatieprofielen maken hoogbouw meer/minder geschikt? Welke impact op het silhouet van de stad vinden we wel/niet acceptabel?

De set algemene hoogbouwprincipes wordt voor het einde van 2018 voorgelegd aan de raad ter vaststelling. Vanwege de krappe planning is er geen ruimte voor stadsbrede participatie. De raad kan vanaf de vaststelling van de hoogbouwprincipes ervaring opdoen bij de beoordeling van hoogbouwinitiatieven. De praktijkervaringen van de raad met de hoogbouwprincipes kunnen worden betrokken bij het opstellen van het definitief toetsingskader.

Erfgoed

Aan het derde deel van de motie (toetsingskader erfgoed) wordt invulling gegeven door erfgoed waarden te betrekken hierboven genoemde producten: hoogbouwprincipes, verstedelijkingsstudie, Omgevingsvisie en toetsingskader hoogbouw.

In het kader van de verstedelijkingsstudie en de hoogbouwprincipes wordt een eerste cultuurhistorische verkenning gemaakt. Als onderdeel van de Omgevingsvisie en het toetsingskader hoogbouw wordt een verdieping gemaakt door een cultuurhistorische waardenkaart op te stellen.

Er wordt gewerkt met een klankbordgroep en participatie

Bij de verstedelijkingsstudie wordt gewerkt met een klankbordgroep van Haarlemse experts op het gebied van erfgoed, cultuurhistorie, stedenbouw, architectuur en landschap (o.a. vanuit Erfgoedvereniging Heemschut en Historische Vereniging Haarlem). Zo wordt snel voortgang geboekt. De verstedelijkingsstudie zal uiteindelijk via de Omgevingsvisie breder met de stad worden gedeeld en integraal afgewogen worden.

Voor het toetsingskader hoogbouw wordt nog gestudeerd op de vormgeving van het participatietraject. Dit kan mogelijk samen met andere onderdelen van het programma Groei van Haarlem, met de Omgevingsvisie en met de planvorming van de ontwikkelzones bediscussieerd worden met bewoners en/of ondernemers uit Haarlem. Duidelijk is wel dat het toetsingskader hoogbouw uiteindelijk de status van vastgesteld gemeentelijk beleid moet krijgen en daarom door de raad zal worden vastgesteld.

4. Vervolg

Het proces ziet er verder als volgt uit:

1. Set algemene hoogbouwprincipes:
 - Opstellen concept set algemene hoogbouwprincipes (augustus-oktober 2018)
 - Afstemming met de Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (oktober- december 2018)
 - Afstemming met klankbordgroep verstedelijking (oktober-december 2018)
 - Technische sessie verstedelijking en hoogbouw met de raad (oktober 2018)
 - Opstellen definitieve set algemene hoogbouwprincipes (eind oktober-december 2018)
 - Behandeling in college (november-december 2018)
 - Behandeling in commissie Ontwikkeling en raad (december 2018)
2. Verstedelijkingsstudie:
 - a. Opstellen verstedelijkingskaarten (april-december 2018)
 - b. Behandeling in college: vaststelling van de verstedelijkingsstudie (begin 2019);
 - c. Informatienota in commissie Ontwikkeling (begin 2019).



3. Cultureel erfgoed:
 - Opstellen cultuurhistorische verkenning in het kader van hoogbouwprincipes en verstedelijkingsstudie (april 2018– dec 2018)
 - Opstellen cultuurhistorische waardenkaart in het kader van de Omgevingsvisie en het toetsingskader hoogbouw (start sept 2018)
4. Omgevingsvisie:
 - De hoogbouwvisie is onderdeel van de op te stellen omgevingsvisie. Dit wordt een integraal opgestelde visie waarbij ook aspecten als ondergrond, klimaatadaptatie, duurzaamheid etc meegenomen worden. Over de aanpak en planning van de Omgevingsvisie wordt de raad apart geïnformeerd.
5. Toetsingskader hoogbouw:
 - a. het bestuurlijke traject van het toetsingskader hoogbouw is in dit stadium nog niet te geven. Na afronding van de Omgevingsvisie kan een definitief toetsingskader worden vastgesteld. Over de aanpak en planning van de Omgevingsvisie wordt de raad apart geïnformeerd.

5. Bijlagen

N.v.t.