

Evaluatie en actualisering notitie Bouwhoogte. (Evaluatie Notitie Bouwhoogte)

In 2009 is de gemeente gestart met het opstellen van een notitie Hoogbouw Harlingen. In deze notitie werd verwoord hoe de gemeente om zou gaan met bouwinitiatieven waarbij sprake zou zijn van hogere bebouwing. Er ontbrak een gefundeerd beoordelingskader om op een goede wijze initiatieven te beoordelen. Door het opstellen van de notitie werd impliciet aangegeven dat hoogbouw in Harlingen in zijn algemeenheid juist niet nagestreefd werd en dat ten aanzien van de realisatie van hogere bebouwing specifieke eisen gesteld zouden worden. De ontwerp notitie leverde veel discussie op. In 2010 heeft de gemeenteraad gesproken over de notitie Hoogbouw waarbij de notitie uiteindelijk op 19 mei 2010 is vastgesteld. De naam van de notitie Hoogbouw Harlingen is toen ook gewijzigd in de notitie Bouwhoogte Harlingen. Doordat de maximale bouwhoogte in basis werd beperkt tot 15 meter, oftewel 5 bouwlagen, kon niet echt meer worden gesproken van hoogbouw. De aanduiding *bouwhoogte* werd als meer passend gezien. Na ruim 10 jaar werd het eens tijd om te kijken hoe met deze notitie in de praktijk is omgegaan.

Beleid tot nu toe

De in het (tijdelijke) Omgevingsplan (voorheen bestemmingsplannen) opgenomen bouwhoogtes werden gerespecteerd en vormden het toetsingsdocument voor bouwplannen. De notitie Bouwhoogte was met name opgesteld om nieuwe bouwinitiatieven te kunnen toetsen omdat hoogbouw van invloed kan zijn de op de ruimtelijke kwaliteit:

- de positionering van hoogbouw vanaf belangrijke entrees en de positionering van hoogbouw gekoppeld aan het silhouet van de stad (zichtlijnen);
- de positionering van hoogbouw in relatie tot openbare ruimtes.



Figuur 1: zichtlijnen op het silhouet van Harlingen

De notitie Bouwhoogte Harlingen had als belangrijkste uitgangspunt dat nieuwbouw moest voldoen aan de geldende hoogtematen in de geldende bestemmingsplannen (nu Omgevingsplan) en dat bij bouwinitiatieven, welke strijdig zijn met het bestemmingsplan, en hoger als 15 meter gebouwd zou worden ter afweging zou worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Over de mogelijkheid van hoogbouw op nieuwe locaties werd opgemerkt in de notitie: *Bij het verwezenlijken van gewenst ruimtelijke ontwikkelingen, op met name ontwikkelingslocaties langs bijvoorbeeld de N31, is het goed om de rol en functie van hoogbouw in beeld te brengen. Het ruimtelijk beeld kan mogelijk versterkt worden door op de juiste plaatsen een accent toe te voegen, maar kan ook teniet worden gedaan door 'echte' hoogbouw toe te staan en hogere accenten op verkeerde plekken toe te staan. In de notitie Bouwhoogte wordt de stedenbouwkundige visie op (on)gewenste locaties voor hoogbouw in Harlingen verwoord. Een maximale hoogte van 15 meter wordt als uitgangspunt genomen voor het maximum voor nieuwe hogere accenten. Deze hoogte valt in klasse C: de hogere accenten tussen de 12 en 15 meter. Wandvorming en complexvorming van hogere bebouwing in relatie tot het bestaande stedelijk weefsel is niet toegestaan. Hiermee blijven deze elementen ondergeschikt aan de aanwezige hoogbouwaccenten (kerkgebouwen met torens) in het beschermd stadsgezicht. Met betrekking tot nieuwe hoogbouw in het kader van ontwikkeling van bebouwing gekoppeld aan de industriehaven wordt terughoudend omgegaan. Initiatieven waarbij sprake is van een grotere hoogte dan 15 meter, en strijdig zijn met het bestemmingsplan, worden ten behoeve van een afzonderlijke afweging voorgelegd aan de gemeenteraad.*

Voor de ontwikkeling van hoogbouw in Harlingen zijn in de notitie Bouwhoogte een aantal uitgangspunten geformuleerd die bepalend zijn voor de locatiekeuze van hoogbouw:

- het silhouet vanaf zee behouden dan wel versterken;
- het zicht vanuit de stad naar de zee behouden dan wel versterken;
- de overgang tussen het bolwerk (oude stad) en de latere uitbreidingen handhaven;
- locatie in nabijheid van hoofdwegen (hoogbouw heeft een verkeersaantrekkende werking, de locatie moet daarom goed bereikbaar en ontsluitbaar zijn) en of de nabijheid van het station;
- mogelijkheid tot het realiseren van voldoende parkeergelegenheid;
- sociale veiligheid waarborgen (dus oog voor de afwerking van plinten);
- nabijheid van grotere parken en groenzones om ruimtelijkheid te creëren.

In de notitie bouwhoogte wordt overigens voor verschillende gebieden nog een indicatie van mogelijk toegestane hoogtes aangegeven. Zo wordt er voor de omgeving van het Spaansenterrein hoogtes van 12 tot 22 meter genoemd waarbij overigens het ontstaan van hogere en gesloten wanden niet de bedoeling is. Ook voor de omgeving van Almenum werd een dergelijke hoogte destijds mogelijk geacht.

Ontwikkelingen tot heden

In de jaren sinds de vaststelling van de notitie hoogbouw zijn er een paar plannen geweest waarbij de gemeenteraad heeft meegewerkt aan een hogere bebouwing als 15 meter. Het betreft dan het appartementengebouw Oosterhof nabij de N31 en het appartementengebouw op de hoek van de Oosterparkweg/Kimswerderweg. Beide plannen zijn getoetst aan de diverse in de notitie Bouwhoogte genoemde criteria. Ten aanzien van het plan Oosterhof werd het volgende overwogen: *Met dit plan wordt een appartementencomplex van maximaal 18 meter mogelijk gemaakt. Het gebouw bestaat uit een variatie van bouwhoogte, van drie tot zes bouwlagen. De maximale hoogte wordt alleen op de zuidwesthoek van het gebouw gerealiseerd. Voor het overgrote deel wordt voldaan aan de maximale hoogte van 15 meter. Hierdoor ontstaat een hoogteaccent richting de reeds verdiepte N31. De nieuwe ontwikkeling is het eerste gebouw in de omgeving dat zich oriënteert op de onlangs verdiepte N31 en de daar omheen ontstane groene ruimte. Mede om deze reden is gekozen voor dit stedenbouwkundige principe. Het plangebied ligt langs de nieuwe N31. Door op deze*

locatie een nieuw hoogteaccent toe te voegen ontstaat er een nieuw markant punt die de entree, vanaf de Afsluitdijk richting Harlingen, benadrukt. Het toevoegen van een hoogte accent van 18 meter, in de vorm van een torentje op de zuidwesthoek van het gebouw met aflopende bouwhoogte naar de uiteinde van het gebouw versterkt deze beleving.

Ten aanzien van het plan op de hoek van de Oosterparkweg/Kimswerderweg werd het volgende overwogen: *Het plangebied ligt niet in één van de zichtlijnen op het silhouet van Harlingen. De ruimtelijke ontwikkeling tast het silhouet van het beschermde stadsgezicht en de herkenbaarheid van Harlingen niet aan. Met dit plan wordt een appartementencomplex (gebouw A) van maximaal 16 meter mogelijk gemaakt. Het gebouw bestaat uit een variatie van bouwhoogte, van drie tot vijf bouwlagen. De maximale hoogte wordt alleen op de noordwestzijde van het gebouw gerealiseerd. Voor het overige deel wordt voldaan aan de maximale hoogte van 15 meter of lager. Het woongebouw (gebouw B) aan de N31 zijde heeft een maximale bouwhoogte van 13 meter. Hierdoor wordt het zicht vanaf de verdiepte N31 niet aangetast.*

Beide plannen zijn op een zorgvuldige wijze getoetst aan de uitgangspunten van de notitie Bouwhoogte. In beide gevallen is sprake van een geringe en incidentele overschrijding van de 15 meter norm. De overschrijdingen betreffen delen van een gebouw en vormen daarmee een accent op een gebouw wat verder past binnen de norm van 15 meter.

Onlangs is nog meegewerkt aan het bouwplan voor de nieuwbouw van de Maritieme Academie. Daar is ingestemd met, voor een deel van het te realiseren gebouw, een hoogte van 18 meter. Dit was met name ingegeven door het feit dat bij dit bouwplan sprake was van een hogere begane grond en 4 verdiepingen waarbij, door o.a. gewijzigde regelgeving maar ook benodigde dikkere isolatiepakketten, met hogere constructiehoogtes moet worden gewerkt. Uitgangspunt bleef hier echter ook 5 bouwlagen.

Gelet op bovenstaande plannen kan geconcludeerd worden dat maar heel beperkt gebruik is gemaakt van de mogelijkheden uit de notitie Bouwhoogte en, daar waar sprake was van nieuwe initiatieven, eigenlijk niet fors is afgeweken van de basishoogte van 15 meter. Het ging met name om delen van de nieuwbouw die een hogere hoogte dan 15 meter kregen.

Hoogbouw in relatie tot werelderfgoed

Vanwege zijn wereldwijd unieke geologische en ecologische waarden staat de Waddenzee op de Werelderfgoedlijst van UNESCO. Dit heeft ook zijn impact op ruimtelijke ontwikkelingen in Harlingen. Het behoud van werelderfgoed betekent overigens niet automatisch een stop op ruimtelijke ontwikkelingen, maar met ontwikkelingen moet zorgvuldig worden omgegaan, want behoud van de Outstanding Universal Value (OUV) staat centraal voor UNESCO. De instandhouding van de OUV is wettelijk vastgelegd in de Omgevingswet. Het Rijk geeft via het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) instructieregels die de provincies in hun omgevingsverordeningen moeten opnemen. De omgevingsverordening is het wettelijk instrument voor provincies om ontwikkeling te toetsen en rechtsinstrumenten in te zetten indien de belangen van het werelderfgoed onvoldoende zijn opgenomen. Gemeenten toetsen of een plan het werelderfgoed niet schaadt en nemen zo nodig regels op in de omgevingsplannen.

In het Bkl is het werelderfgoed van de Waddenzee aangeduid als Waddengebied. De begrenzing van de locaties van de Waddenzee en het Waddengebied staan op de kaart in bijlage XIIC van het Bkl. De geometrische begrenzingen zijn vastgelegd in artikel 2.12 en bijlage III van de Omgevingsregeling.

In artikel 5.129b van het Bkl staat, zoals tot 1 januari 2024 in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening stond, welke (rijks)instructieregels de kwaliteiten van de Waddenzee beschermen. Als

landschappelijke kernkwaliteiten gelden de rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van de duisternis. Kenmerken voor dit cultureel erfgoed zijn:

- historische scheepswrakken, verdrongen en onder geslibde nederzettingen en ontginningsporen, en andere in de PKB-Waddenzee aanwezige archeologische monumenten
- zeedijken en daaraan verbonden historische sluzen
- landaanwinningswerken
- het systeem van stuifdijken
- het systeem van historische vaar- en uitwateringsgeulen
- kapen (in zee uitstekende kustgedeelten) en
- het ensemble Afsluitdijk

Als uitgangspunt voor het toelaten van activiteiten in het Waddengebied geldt dat activiteiten geen significant nadelige gevolgen mogen hebben voor de Waddenzee (artikel 5.129c Bkl). Dergelijke activiteiten kan het bevoegd gezag in het omgevingsplan alleen toelaten als:

- voor de activiteit geen reële alternatieven voorhanden zijn,
- zwaarwegende redenen van groot openbaar belang het toelaten van de activiteit rechtvaardigen en
- de initiatiefnemer de nadelige gevolgen zoveel mogelijk beperkt.

Activiteiten die alleen particuliere of private belangen dienen zijn geen zwaarwegende redenen van groot openbaar belang. Ook niet ieder belang van de overheid of samenleving is een 'groot openbaar belang'. Er moet daadwerkelijk sprake zijn van een activiteit die een openbaar belang dient met een zwaar gewicht. De activiteit moet opwegen tegen het behoud van de landschappelijke kernkwaliteiten en het kenmerkend cultureel erfgoed van de Waddenzee en het Waddengebied. Sommige activiteiten zijn in zijn geheel niet toegelaten. Zoals het bouwen van een windturbine, een zeevaartse uitbreiding van een (jacht)haven en bedrijventerrein en het toelaten van mijnbouwwerken. Hierop gelden uitzonderingen die volgens uit de artikelen 5.129d, 5.129e en 5.129f Bkl.

Voor wat betreft de provinciale instructieregels is artikel 7.4 Bkl van belang. Daarin is bepaald dat bij omgevingsverordening in het belang van de instandhouding en versterking van de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige lijst werelderfgoed die in artikel 7.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn genoemd, regels worden gesteld over omgevingsplannen en projectbesluiten (4.2, eerste lid Ov). Concreet heeft de provincie van het Rijk een instructie gekregen om voor de kolonie van Weldadigheid bij Wilhelminaoord in de gemeente Weststellingwerf, regels op te nemen in de omgevingsverordening. Artikel 2.36 van de Omgevingsverordening Fryslân 2022 geeft hier invulling aan. Voor het Waddengebied gelden geen provinciale instructieregels.

Tot slot zijn in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL) voorwaarden opgenomen over activiteiten die kunnen leiden tot het beschadigen of vernielen van Werelderfgoed in Nederland.

Voorgestelde actualisering

In de bestaande notitie bouwhoogte was het uitgangspunt bouwen conform de aangegeven hoogtes in het (tijdelijke) Omgevingsplan en bij nieuwe initiatieven 15 meter en bij een hoger bouwplan was een besluit van de gemeenteraad nodig. De hoogte van 15 meter was gebaseerd op 5 bouwlagen en destijds was dat, met de toen geldende bouwregelgeving ten aanzien van plafondhoogtes van 2,4 meter, voldoende. Nu is de plafondhoogte in het bouwbesluit gesteld op 2,6 meter en is er meer aandacht voor isolatie. Dit alles vergt al snel een constructiehoogte van 3,3 meter en uitgaande van 5 bouwlagen is dan een hoogte van 16,5 tot 17 meter nodig en dus normaal. Hiervoor zou dan ook, indien er sprake is van initiatieven die niet het (tijdelijke) omgevingsplan past, geen specifiek besluit van de raad nodig zijn. De gemeenteraad houdt echter het primaat bij de ruimtelijke ontwikkelingen

in de gemeente en zal bij bouwplannen welke strijdig zijn met het (tijdelijke)omgevingsplan een besluit moeten nemen over het wijzigen van het (tijdelijke) omgevingsplan.

Indien er nieuwbouwplannen zijn met een hoogte boven de 17 meter dan zal dit specifiek gemotiveerd moeten worden. Hierbij kan aangesloten worden bij de huidige praktijk zoals deze als in de notitie bouwhoogte is beschreven. Bij de initiatiefvoorstellen dient een stedenbouwkundig plan gemaakt te worden van de hoge gebouwen in hun omgeving. Om daadwerkelijk goed te kunnen bepalen of 'de hogere bebouwing' een goede bijdrage levert aan de stad. Bij situering van de hoge gebouwen dient de plaats bepaald te worden door wenselijk beeld en niet door de eigendomssituatie.

Bij de initiatiefvoorstellen dienen de volgende aspecten nader te worden uitgewerkt en te worden beoordeeld:

zichtbaarheid

- intekenen op foto's
- eventueel schaal beoordelen aan de hand van maquette
- beoordelen of het initiatief past in algemeen beleid

gebouw

- schaduwwerking
- gevolgen privacy met betrekking tot omliggende woningen en tuinen
- belemmering uitzicht
- onderbouwing passend in straatbeeld wat betreft hoogte en maatvoering, materialisering en vormgeving
- gebouw solitair en karakteristiek, of onderdeel van groep gebouwen maar geen wandvorming
- gebouw voldoende slank
- hoogte niet uit schaal
- voorkomen ontstaan windhinder
- goede parkeervoorzieningen
- goede vormgeving van de plint
- hoge kwaliteit architectuur

Speciale aandacht vraagt nog het realiseren van installaties op gebouwen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om liftschachten of apparatuur voor klimaatbeheersing. In het (tijdelijke) omgevingsplan zijn hiervoor afwijkingsbepalingen opgenomen:

- de bij recht in de regels gegeven maten, afmetingen en percentages, tot ten hoogste 10% van die maten, afmetingen en percentages;

- het bepaalde ten aanzien van de maximale (bouw)hoogte van gebouwen en toestaan dat de (bouw)hoogte van de gebouwen ten behoeve van plaatselijke verhogingen, zoals schoorstenen, luchtkokers, liftkokers en lichtkappen, mits:

- 1. de maximale oppervlakte van de vergroting ten hoogste 10 m² zal bedragen;*
- 2. de hoogte leidt tot een hoogte welke ten hoogste 1,25 maal de maximale (bouw)hoogte van het betreffende gebouw zal bedragen.*

Van deze bepalingen kan gebruik worden gemaakt mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het bebouwingsbeeld, de landschappelijk inpassing, de milieusituatie, de brandveiligheid, de verkeersveiligheid en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden,

Deze regels voldoen prima maar met name het zo nodig gebruik maken van de mogelijkheid om 1,25 maal de maximale (bouw)hoogte (bij een bouwhoogte van 12 meter komt er dus nog 3 meter bij op)

te hanteren voor plaatselijke verhogingen dient bij een advies om grotere hoogtes toe te staan genuanceerd te worden. Beeldkwaliteit is hierbij een belangrijk onderwerp. Bij installaties zou elke keer op het punt afwijken van de hoogte maatwerk geleverd moeten worden.

Resumerend:

- De bouwhoogtes zoals nu opgenomen in het (tijdelijke) omgevingsplan, blijven leidend voor toetsing van bouwplannen;
- Uitgangspunt blijft 5 bouwlagen (in de praktijk ca 17 meter);
- Nieuwe initiatieven welke niet passen in het (tijdelijke) Omgevingsplan, en hoger worden als 5 bouwlagen, dienen voorzien te worden van een zorgvuldige motivering en om advies voorgelegd te worden aan de gemeenteraad;
- Bij nieuwbouw hoger als 5 bouwlagen moet specifiek aandacht zijn voor installaties, liften etc.
- Bij nieuwbouw hoger als 5 bouwlagen (die niet passen in de regels van het (tijdelijke) Omgevingsplan) dient ook te worden beoordeeld dat deze ontwikkelingen geen significant nadelige gevolgen hebben voor de Waddenzee en geen afbreuk doen aan de kenmerken van het cultureel erfgoed.