

## Nota Haagse hoogbouw: Eyeline en Skyline

### Inleiding

De nota "Haagse hoogbouw: Eyeline en Skyline is een uitwerking van de Agenda Ruimte voor de Stad, vastgesteld door de raad in december 2016. Met de nota wordt gevolg gegeven aan het dictum bij het raadsbesluit (RIS295016) over de Agenda Ruimte voor de Stad. Hierin wordt het college gevraagd een "visie en beeldkwaliteitsplan op te stellen voor de skyline van Den Haag."

We leven in een tijdperk waarin mondiale ontwikkelingen, zoals klimaatverandering, migratie, het nieuwe werken en veiligheid een enorme impact hebben op hoe grote steden zich ontwikkelen en hoe mensen in die steden willen wonen en werken. Den Haag groeit en daarmee ook de vraag naar ruimte voor wonen, werken en voorzieningen. In de Agenda heeft Den Haag gekozen om die groei binnenstedelijk op te vangen en de verdichting te concentreren bij OV-knooppunten en concentraties van voorzieningen. Door te intensiveren en door hogere bebouwing mogelijk te maken op deze selecte locaties, kan de stad voldoende en geschikte woon- en werkruimte bieden voor nu en in de toekomst.

Hoe maken we Den Haag toekomstbestendig en bieden we voldoende woon- en werkruimte voor alle mensen die hier willen wonen, werken en studeren? Dan moet de stad kwaliteit bieden, met voldoende groen en een aantrekkelijke buitenruimte. Bewoners en bedrijven stellen immers hoge eisen aan een duurzame leefomgeving en een gezond vestigingsklimaat. Hoogbouw kan hiervoor -onder voorwaarden- uitstekende oplossingen bieden. Hoogbouw biedt namelijk kansen om de kwaliteit van de buitenruimte te verbeteren. Een andere kans is het vergroenen van de stad voor een prettig leefklimaat en om klimaatveranderingen het hoofd te kunnen bieden. Hoogbouw biedt ook kansen om duurzaamheid te versnellen.

Kortom, hoogbouw is geen middel op zich, maar één van de instrumenten waarmee -mits goed gekozen- kwaliteit, identiteit en karakter kan worden gegeven aan de stad. Resultaat is een inspirerend werk-, woon- en verblijfsklimaat, met uitstekende vestigingscondities. Hiermee weet Den Haag bedrijven, kennisinstellingen en talent aan te trekken en te binden aan de stad. Dit betekent een kwaliteitsimpuls voor de stad en daarmee ook voor de economie.

Deze nota reikt regels en ambities aan voor nieuwe hoogbouwontwikkelingen, biedt informatie en inspiratie en draagt bij aan het gesprek hierover met de stad. Doel is de ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid van de stad op de lange termijn te waarborgen en het vestigingsklimaat te versterken.

### Gevolgd proces

In de aanloop naar deze nota is kennis genomen van de wijze waarop de andere G4 gemeenten hun hoogbouwbeleid hebben vormgegeven. Er is een openbare werkbijeenkomst van de raadscommissie Ruimte op 23 augustus in het Nutshuis georganiseerd met experts, marktpartijen en stakeholders uit de stad. Door Platform Stad is op 31 augustus een brede oploop (250 deelnemers) met de stad georganiseerd. Het verslag staat op de site van Platform Stad: <http://www.platformstad.nl/agenda/stad-consult-haagse-hoogbouwvisie/>

Op 26 september heeft het college van burgemeester en wethouders de concept-nota Haagse hoogbouw vrijgegeven voor discussie. Op basis van deze concept-nota is tijdens het Stadsatelier op 3 oktober een openbaar debat gevoerd met de stad over hoogbouw en een consultatieronde gehouden met marktpartijen. Alle partijen hebben t/m 15 oktober de gelegenheid gekregen om schriftelijk te reageren.

Het overall beeld uit de bijeenkomsten en de reacties is, dat de nota over het algemeen goed is ontvangen: "met de geformuleerde kwaliteitseisen en ambities creëer je een Haagse identiteit en een eigen signatuur als het gaat om hoogbouw". Marktpartijen zien over het algemeen voldoende kansen voor hoogbouw in Den Haag. Extra aandacht werd gevraagd voor de haalbaarheid van hoogbouw in Den Haag Zuidwest. Omdat ieder gebied een andere identiteit en dynamiek heeft, moet maatwerk worden geleverd en gebiedsspecifieke afwegingen gemaakt. Dit is m.n. essentieel voor Den Haag Zuidwest, gezien de grootte en diversiteit van het gebied en de specifieke opgave. Partijen zien verder kansen bij hoogbouw om de kwaliteit van de buitenruimte te verbeteren, de stad te vergroenen en duurzaamheid te versnellen. Voor verschillende kwaliteitseisen, zoals die in de nota zijn genoemd, geven marktpartijen aan dat die ook nu al worden toegepast. Kortom de nota Haagse hoogbouw biedt kansen om een kwaliteitsimpuls te geven aan het woon-, werk- en leefklimaat in de stad, mits goed uitgevoerd. Zij pleiten verder vooral voor snelle procedures om de hoge bouwkosten en ontwikkelrisico's, die bij hoogbouw aan de orde zijn, te beperken. Met name de hoge kosten voor parkeren beperken de mogelijkheden.

### **Juridisch borging en doorwerking**

Voor een beleidsnota, zeker één die sterk gericht is op kwaliteitsaspecten, is de (juridische) handhaafbaarheid van groot belang. In de nota wordt onderscheid gemaakt tussen harde regels en ambities. Harde regels zijn afdwingbaar en toetsbaar, zodat op basis daarvan bepaalde bouwinitiatieven of -plannen wel of niet geaccepteerd worden. In de nota wordt expliciet aangegeven welke publiekrechtelijke instrumenten daarvoor inzetbaar zijn: bestemmingsplan (t.z.t. omgevingsplan), Wabo-procedure, Welstandsnota, beeldkwaliteitsplan of beleidsregels. Onderdelen uit de nota (ambities) die niet op een publiekrechtelijke wijze (kunnen) worden geborgd, kunnen wel – met instemming van partijen en indien niet in strijd met wet- en regelgeving – worden opgenomen in privaatrechtelijke instrumenten, zoals grondafname-, erfpachtcontracten of samenwerkingsovereenkomsten. Indien er sprake is van een tender, dan kan in de scoretabel rekening worden gehouden met initiatieven die het beste scoren op de ambities die bijdragen aan het realiseren van de gestelde beleidsdoelen.

Voor een bepaald gebied of ontwikkeling kan gebruik worden gemaakt van een Planuitwerkingskader (PUK) of een Nota van Uitgangspunten (NvU). Hierin kan de gemeente in een vroeg stadium kaders opnemen, die bij een ontwikkeling of bouwplan in acht moeten worden genomen. Op deze wijze wordt gestimuleerd dat ambities, die niet als harde voorwaarden zijn of kunnen worden opgelegd, toch in de planvorming worden meegenomen.

Ten aanzien van ruimtelijke aspecten geldt dat de doorwerking pas kan plaatsvinden bij het opnemen van daartoe strekkende regels in een bestemmings- of omgevingsplan. Elk ruimtelijk plan, dat wordt vastgesteld nadat de nota door de raad is aangenomen, zal de uit de nota voortvloeiende ruimtelijke relevante regels moeten implementeren. Ook als op basis van een buitenplanse afwijkingsbevoegdheid wordt afgeweken van een bestemmingsplan, zal de doorwerking van de relevante onderdelen van de nota moeten plaatsvinden.

Ten aanzien van de esthetische onderdelen van de nota, zal doorwerking kunnen plaatsvinden nadat de daarop betrekking hebbende onderdelen in de Welstandsnota of een beeldkwaliteitsplan zijn verwerkt.

### **Kosten en baten hoogbouw**

Naarmate het gebouw hoger wordt en het aantal lagen toeneemt, stijgen de gemiddelde (bouw)kosten per m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlakte (bvo), gerekend over het gehele gebouw. Als er een differentiatie wordt gemaakt van de kosten per laag, blijkt dat de kosten voor de hoogste lagen aanzienlijk hoger zijn dan de kosten in de onderste lagen.

Door het grote aanbod, van min of meer gelijksoortige woningen (appartementen), dat bij een hoge toren tegelijkertijd op één locatie op de markt komt (fasering is immers niet mogelijk), kunnen de verhuur- en/of verkoopprijzen onder druk komen te staan. Deze druk kan worden verminderd door een grote differentiatie van woningtypes (koop-huur, groot-klein) en door het realiseren van gemengde functies (retail, horeca, kantoren, etc.) in de stedelijke laag. De nota voorziet in een dergelijke woningdifferentiatie en een optimale functiemenging.

Er wordt van uitgegaan dat het parkeren in een ondergrondse garage (of in het talud) moet worden opgelost. Parkeren moet geen visuele hinder opleveren vanaf de straat. Uitgaande van een parkeernorm van 1,0 volgt dat een garage bij een woongebouw van ruim 200 m hoog, minimaal zo'n vier à vijf lagen onder de gehele footprint van de stedelijke laag moet beslaan. Ook dit zal tot substantieel hoge bouwkosten leiden met, om ook deze functie kostendekkend te kunnen maken, heel hoge verhuur- en/of verkoopkosten.

Tegenover de hogere kosten door de gestelde kwaliteitseisen staan uiteraard ook maatschappelijke baten, zoals positieve effecten op het microklimaat; het beperken van windhinder en schaduwwerking; sociale veiligheid en cohesie, bevorderen van de leefbaarheid door levendige plinten en de vergroeningsregels, flexibel en aanpasbaar bouwen; bijdrage aan duurzaamheidsdoelstellingen en klimaatadaptatie en een aantrekkelijk vestigingsklimaat in de stad.

### **Vervolgstappen**

Voorgesteld wordt het beleid uit deze nota - binnen de in deze nota vastgestelde kaders - in de praktijk toe te gaan passen en verder te gaan uitwerken ten aanzien van de onderstaande punten. Deze punten vloeien voort uit het gevolgde proces en de ontvangen reacties op de nota Haagse hoogbouw. Het voorstel is om na een periode van anderhalf jaar de nota medio 2019 te evalueren en het beleid op basis van de conclusies zo nodig te actualiseren.

1. Het maken van gebiedsspecifieke afwegingen in de (lopende) gebiedsverkenningen. Het gaat dan om het uitwerken van de aangewezen kansrijke locaties en het leveren van maatwerk, afhankelijk van de dynamiek en identiteit van het gebied. Dan kan ook nader ingezoomd worden op de vraag of hoogbouw op de beoogde locaties wenselijk en haalbaar is in samenhang met de omgeving

- en rekening houdend met onder meer sunspots, maximale hoogtes, milieueisen nabij OV-knooppunten (geluid en CO2-uitstoot).
2. De gestelde duurzaamheids- en groeneisen werkenderwijs verder te ontwikkelen. De regels in de nota zijn naar aanleiding van commentaar vanuit de markt vereenvoudigd. In de praktijk moet blijken of in concrete situaties ongewenste effecten, conflicterende eisen of teveel opeenstapeling van eisen aan de orde zijn. Er zal een specifieke aanpak voor groene Haagse hoogbouw worden ontwikkeld en een instrument voor groen- en natuurinclusief bouwen om dit te kunnen toetsen. Deze aanpak moet resulteren in een hoogwaardige groenkwaliteit (rekening houdend met standplaatsfactoren en een minimale grondlaag), die bijdraagt aan biodiversiteit, klimaatadaptatie, gezondheid en het voorkomen van hittestress (par 6.2.2).
  3. Het verder in de praktijk uitwerken van een mix van functies met verschillende financieringscategoriën en beheervormen. Het gaat dan bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend, om sociale woningbouw en markthuur. Hiervoor zullen in de praktijk hanteerbare en kostenefficiënte oplossingen ontwikkeld worden met een gemeenschappelijke entree, trap en lift. Naast de gewenste mix, zijn ook beheeraspecten tijdens de exploitatie en de inpasbaarheid van de hoogbouwregels binnen de voor de woningcorporaties geldende wet- en regelgeving belangrijke uitgangspunten om te komen tot haalbare plannen. Samen met de sociale verhuurders wordt gezocht naar creatieve oplossingen, die zowel tegemoet komen aan de betaalbaarheid van de sociale huurwoningen als de kwaliteit van de stad, rekening houdend met de regels en ambities uit de nota.
  4. Ervaring op te doen met de eisen ten aanzien van parkeren. Als onderzoek, experiment, prijsvragen of marktconsultaties leiden tot innovatieve oplossingen, dan is het mogelijk af te wijken van de eisen of deze flexibel in te vullen.
  5. Te onderzoeken of het aanstellen van een plintmanager en het oprichten van een plintfonds de realisatie van de beleidsdoelen dichterbij brengt. Dit in navolging van de succesvolle ervaringen in andere steden en vanwege het grote belang van het functioneren van de plint voor de beleving van de 'stad op ooghoogte' (par 6.1.2).
  6. Om de hoge ontwikkelkosten bij hoogbouw te beperken, moet aan de hand van praktijkervaringen gekeken worden of snellere procedures bij de inzet van publiekrechtelijke instrumentaria mogelijk zijn.

Gezien het vorenstaande stelt het college de raad voor het volgende besluit te nemen:

de raad van de gemeente Den Haag,

gezien het voorstel van het college van 27 november 2017,

besluit:

- I. de nota Haagse hoogbouw: Eyeline en Skyline vast te stellen;
- II. dat de regels en ambities in deze nota gelden voor hoogbouwontwikkelingen in de hele stad, ook voor toekomstige locaties waarvan is vastgesteld dat hoogbouw daar past;
- III. dat de nota Haagse hoogbouw: Eyeline en Skyline de Agenda voor de Haagse Verdichting uit 2009 (RIS159469) vervangt, voor zover het hoogbouw betreft;
- IV. het beleid uit de nota in de praktijk te gaan toepassen en verder te gaan uitwerken in samenwerking met betrokken partijen ten aanzien van:
  - a. het nader onderzoeken en uitwerken van de aangewezen kansrijke locaties in de afzonderlijke gebiedsuitwerkingen, rekening houdend met onder meer maximale hoogtes, sunspots, milieueisen bij OV-knooppunten (geluid, CO2-uitstoot);
  - b. aanpak voor groene Haagse hoogbouw en de toepassing van een instrument voor groen- en natuurinclusief bouwen;
  - c. werkenderwijs ontwikkelen van duurzaamheids- en groenregels en nagaan of toepassing van de gestelde eisen/ambities leiden tot ongewenste effecten of conflicterende eisen;
  - d. het uitwerken van een gewenste mix van (woon)functies met verschillende financieringscategoriën en beheervormen;
  - e. op basis van onderzoek, experiment, prijsvragen of marktconsultaties nagaan of de gestelde eisen ten aanzien van parkeren aanpassing behoeven;

- f. mogelijkheden onderzoeken voor het aanstellen van een plintmanager of het oprichten van een plintfonds;
- g. mogelijkheden onderzoeken tot het versnellen van procedures bij de inzet van publiekrechtelijke instrumenten;
- h. in de planfase voor hoogbouw de leefbaarheidseffecten (waaronder voorzieningen) in de buurt te inventariseren en bij negatieve effecten voorafgaand (eventueel als onderdeel van het bouwproject) mitigerende maatregelen te nemen\*.

- V. de nota medio 2019 te evalueren en op basis van de conclusies het beleid uit deze nota zo nodig te actualiseren.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 25 januari 2018

De griffier,  
Ineke Seuren

De voorzitter,  
Pauline Krikke

\* geamendeerd in de raadsvergadering van 25 januari 2018.