

Nr. 217 Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2008

Hoogbouw staat de laatste tijd sterk in de aandacht. De discussie over de wenselijkheid van concrete hoogbouwprojecten loopt soms hoog op. De vraag is aan de orde in hoeverre de wenselijkheid van hoogbouw op bepaalde locaties en in bepaalde gebieden een rijksaangelegenheid is. Onlangs heeft het College van Rijksadviseurs (CRA) een advies uitgebracht over hoogbouw in Nederland.¹ Het CRA adviseert mij om gebieden aan te wijzen waar geen hoogbouw mag komen en landelijke regels te maken die passen bij de veranderde visie op hoogbouw. Omdat hoogbouw van grote invloed is op het Nederlandse landschap is het volgens het CRA nodig dat het huidige gemeentelijke beleid wordt aangevuld met een rijksvisie. De vier Rijksadviseurs geven ook aanbevelingen over het aanpassen van het Bouwbesluit en het verplicht stellen van een HoogbouwEffectRapportage (HER).

In deze brief geef ik mijn visie op hoogbouw en de rol van het rijk. Daarmee reageer ik tevens – mede namens de minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de minister van Defensie – op het CRA-advies.

Het CRA-advies

Het College van Rijksadviseurs (bestaande uit de Rijksbouwmeester en de Rijksadviseurs voor Landschap, Infrastructuur en Cultureel Erfgoed) heeft een verkennend onderzoek gedaan naar hoogbouw in Nederland. Het college constateert dat gemeenten hoogbouw zeer serieus en weloverwogen oppakken, maar dat het ontbreekt aan gemeentegrensoverschrijdende visie en kennisuitwisseling. Volgens het CRA moeten provincies en gemeenten voor dit laatste handvatten aangereikt krijgen van het Rijk en voorziet de Nota Ruimte daar niet in. De notie dat windmolens, hoogspanningsmasten, geluidsschermen, maar ook hoogbouw (woningen, kantoren) van grote invloed zijn op het Nederlandse landschap ontbreekt nu nog in de nationale planvorming, stelt het College.

Op basis van dit eerste verkennende onderzoek doen de Rijksadviseurs de volgende aanbevelingen aan de Minister van VROM:

- Wanneer effecten van hoogbouw gemeentegrensoverschrijdend zijn, is een visie op regionale schaal nodig. Afstemming tussen overheden is hier gewenst.
- Het Bouwbesluit dient wat betreft hoogbouw te worden geactualiseerd. Uniforme regelgeving voor brandveiligheid is bijvoorbeeld nodig voor hoogbouw vanaf 70 meter (de 'sprinklergrens').
- Voor gebieden waar nationaal unieke waarden in het geding komen, kunnen panorama's worden aangewezen, vergelijkbaar met het aanwijzen van vides voor windturbines (zoals door het CRA voorgesteld) en panorama's langs snelwegen. Het college acht nader onderzoek gewenst.
- Stimuleer kennisuitwisseling tussen gemeenten. Vaak ontbreekt voldoende expertise inzake hoogbouw (programma, ruimtelijke consequenties, 'valse' ambities). Het CRA denkt hierbij aan het oprichten van een kennisbank en/of een handreiking waarin de 'do's en dont's' met betrekking tot hoogbouw worden opgesomd (bijvoorbeeld in samenwerking met de VNG en de Stichting Hoogbouw). Kwesties als (voldoende) programma, invulling van de plint, parkeervoorzieningen, effecten op omliggende bebouwing (schaduw, wind), uitstraling, duurzaamheid en dergelijke zouden daarin aan bod kunnen komen.

Hoogbouw in Nederland

Ik juich het toe dat het College van Rijksadviseurs zich heeft gebogen over het onderwerp hoogbouw. Het advies bevat concrete aanknopingspunten voor de terzake te maken afwegingen. Gegeven de schaarste aan ruimte en gelet op de inzet in de Nota Ruimte op bundeling van verstedelijking en economische activiteiten, mede ter versterking van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, is het benutten van de mogelijkheden van hoogbouw een belangrijke opgave. Gelet op de vaak gemeentegrensoverschrijdende impact van hoge gebouwen en hun betekenis voor het functioneren van steden als economische centra onderschrijf ik de noodzaak van afwegingen op regionaal niveau. Het gaat daarbij niet alleen om de visuele impact als gezichtsbepalende elementen in een wijde omgeving, maar ook om de functionele aspecten (hoogbouw als plaats voor hoogstedelijk wonen, toplocatie voor economische activiteiten, de verkeersaantrekkende werking, e.d.). Net zo goed als andere vormen van bebouwing dient ook hoogbouw een positieve bijdrage te leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van ons land.

Overigens maak ik hierbij onderscheid tussen hoge gebouwen enerzijds en hoge bouwwerken en installaties zoals windturbines, hoogspanningslijnen en zendmasten anderzijds. Voor de laatstgenoemde categorie behoort normaliter juist buiten het bebouwde gebied een plek te worden gezocht. Dat betekent dat afwegingen inzake de ruimtelijke inpassing van infrastructuur in een andere context plaatsvinden. Het onderstaande heeft daarom betrekking op hoogbouw in de zin van hoge gebouwen. Op de hoge bouwwerken en installaties kom ik verderop in deze brief afzonderlijk terug.

In de Nota Ruimte is geen specifiek beleid geformuleerd voor hoogbouw. Dat wil echter niet zeggen dat ik de conclusie van het CRA deel dat het rijksbeleid geen handvatten zou bieden voor de afwegingen die op regionaal en lokaal niveau gemaakt moeten worden inzake hoogbouw. De Nota Ruimte bevat tal van beleidsuitspraken die in dit opzicht relevant zijn, bijvoorbeeld inzake bundeling van verstedelijking en optimale benutting van het bestaande bebouwde gebied, maar ook waar het gaat om landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Zo geldt voor de Nationale Landschappen een ja, mits regime: ontwikkelingen zijn mogelijk, mits de kernkwaliteiten van het landschap behouden blijven of versterkt worden. De vraag of hoogbouw kan plaatsvinden valt binnen dit regime. Dit regime geldt ook voor de in de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving aangewezen Nationale Snelwegpanorama's. In de PKB Waddenzee is expliciet beleid opgenomen om de horizon te vrijwaren. Nieuwe bebouwing in de nabijheid van de Waddenzee dient qua hoogte aan te sluiten bij de bestaande bebouwing in het buitengebied en daar waar het gaat om het buitengebied, te passen bij de aard van het landschap. Een uitzondering is gemaakt voor havengerelateerde en stedelijke bebouwing in Den Helder, Harlingen, Delfzijl, en Eemshaven. Ook voor deze uitzonderingen geldt dat nieuwe bebouwing zoveel mogelijk ingepast wordt in de bestaande skyline.

De uiteindelijke beoordeling van concrete hoogbouwontwikkelingen is echter *context-gebonden*. Een woontoren in de binnenstad van Rotterdam heeft een andere impact dan eenzelfde woontoren op de boulevard van Scheveningen, een waddeneiland of elders buiten de stad. Vanwege deze contextgebondenheid heeft het ook geen zin om een nauwkeurige algemeen geldende definitie van hoogbouw (in termen van aantallen meters of etages) te ontwerpen en voor te schrijven.

Mijn inzet is dat de diverse aspecten die bij de beoordeling van hoogbouwplannen een rol dienen te spelen voldoende aan de orde komen, zodat een evenwichtige afweging van de wenselijkheid en de vorm die een project moet krijgen mogelijk wordt gemaakt. Daarom ben ik er een voorstander van dat provincies en gemeenten een visie ontwikkelen op hoogbouw, waarop zij concrete plannen kunnen baseren. Zij kunnen dit doen in het kader van de structuurvisie voor hun grondgebied die zij krachtens de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening dienen op te stellen.

In de Structuurvisie Randstad ²2040 heeft het kabinet aangegeven dat 'hoogbouw een inspirerende invulling kan geven aan stedelijke verdichting, herstructurering en transformatie. Het kan plekken markeren

waar hoge dichtheden van wonen en werken en knopen van infrastructuur samenkomen, zoals bijvoorbeeld de stationsomgevingen van Den Haag Centraal en Amsterdam Amstel. Het biedt zelfs kansen om nationaal en internationaal identiteitsbepalend te zijn. Zo dragen de huidige hoogbouw en de nieuwe hoogbouwplannen in Rotterdam bij aan een in Nederland onderscheidend profiel. Belangrijk is wel dat met hoogbouw in de steden wordt aangesloten op hoogstedelijke locaties en rekening wordt gehouden met cultuurhistorie en de beleving van stad en land vanuit omringende, waardevolle landschappen. Dit betekent bijvoorbeeld dat hoogbouw in nationale landschappen niet past. Ook andere vormen van meervoudig ruimtegebruik, bijvoorbeeld ondergronds, zijn uitdagende ontwerpgegevens die kunnen bijdragen aan een kwalitatief hoogwaardige verdichting van steden. Een recent en grootschalig voorbeeld van de potenties van ondergronds ruimtegebruik is 'Amfora', een idee voor een alternatief, multifunctioneel en ondergronds gebruik van ruimte in Amsterdam'.

Gelezen in samenhang met de Nota Ruimte, de PKB Waddenzee, het programma Mooi Nederland en de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving zijn in dit citaat de belangrijkste elementen voor een uitwerking door decentrale overheden vanuit het rijksniveau aangereikt. Centraal staat wat mij betreft het optimaal benutten van bestaand stedelijk gebied en de daaraan verbonden economische kansen. Tegelijkertijd moeten we zuinig omgaan met de groene ruimte. Dit sluit naadloos aan bij de redeneerlijn van de SER-ladder, zoals die in het kader van de Nota Ruimte wordt toegepast en geborgd.

Ik ben er van overtuigd dat door een zorgvuldige locatiekeuze en vormgeving van hoogbouw en door investeringen in kwaliteitsverbetering van de omliggende groene ruimte de ruimtelijke kwaliteit kan worden versterkt. Voorts acht ik hoogbouw in algemene zin een goede mogelijkheid om de voorgestane verdichtingsambitie van het kabinet zoals verwoord in de Structuurvisie Randstad 2040 in te vullen. Maar dit vereist een selectieve toepassing. Er zijn namelijk ook andere mogelijkheden om die verdichting te realiseren. De hoogste bebouwingsdichtheden in Nederland zijn te vinden in het Oostelijk Havengebied in Amsterdam en daar is de bebouwingshoogte in het algemeen beperkt. Niettemin kan hoogbouw stedelijkheid versterken (bijvoorbeeld bij stedelijke centra en knooppunten van verkeer en vervoer) en markeren en daarmee ook landelijkheid elders accentueren. De zichtbaarheid van stedelijke hoogbouw kan daarmee juist bijdragen aan vergroting van identiteit en kwaliteit. Maar dit vereist wel lokaal en regionaal maatwerk om zowel de stedelijke als landelijke kwaliteiten recht te doen.

Het is aan de decentrale overheden om uitwerking te geven aan dit beleid op hoofdlijnen. Vanuit de variatie in ruimtelijke context ligt een gebiedsgerichte uitwerking voor de hand, die rekening houdt met de regionale en lokale ruimtelijke ontwikkelingen en de impact op omliggende gebieden, inclusief de gemeentegrens-overschrijdende effecten. Daarbij is de reikwijdte van de impact bepalend voor de mate van de benodigde afstemming. Het advies van het CRA noemt concrete inhoudelijke aandachtspunten, die provincies en gemeenten in hun visie op hoogbouw dienen te betrekken, zoals de ruimtelijke schaal en maatvoering in verhouding tot de hoogbouwfunctie en de omgeving (inclusief de invulling en vormgeving van de stedelijke plint), de bereikbaarheid en de veiligheid. Ik wil deze punten gaarne onder de aandacht van provincies en gemeenten brengen. Hiervoor wil ik de bestaande overlegkaders met IPO en VNG gebruiken. Mijn voornaamste doel daarbij is het stimuleren van kennisuitwisseling³. Het opleggen van extra regels, bijvoorbeeld in de vorm van de door het CRA genoemde HoogbouwEffectRapportage (HER), acht ik ongewenst, mede omdat dit op gespannen voet staat met het streven naar vermindering van de administratieve lastendruk.

Betreffende de aanbeveling van het CRA om het Bouwbesluit op het punt van hoogbouw te actualiseren, zal ik in eerste instantie bezien of dit kan worden vormgegeven door aanpassing van met name de richtlijnen en NEN-normen waarnaar het Bouwbesluit verwijst.

3 Te denken valt bijvoorbeeld aan het organiseren van expert meetings, zoals voorgesteld door de Stichting Hoogbouw.

Hoge bouwwerken en installaties

Zoals eerder genoemd gelden voor hoge bouwwerken of installaties afwegingen in een andere context. De essentie is daarbij dat hoge bouwwerken of installaties voor een groot deel buiten bestaand bebouwd gebied zijn c.q. zullen moeten worden gerealiseerd. In dergelijke gevallen zijn de afwegingskaders van de Nota Ruimte van toepassing.

Het ruimtelijke beleid voor locaties voor grootschalige elektriciteitscentrales voor nationale hoogspanningsverbindingen met een spanning van 220 kV en hoger is opgenomen in het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening.

Wat windturbines betreft wijs ik op de beleidsmatige urgentie vanuit het coalitieakkoord en beleidsprogramma van dit kabinet in het kader van een duurzame energievoorziening. Deze kabinetsperiode is de doelstelling 2000 Megawatt (MW) windenergie op land extra vergund te hebben. Ontwikkeling van een ruimtelijk perspectief is in gang gezet om doorgroei voor windenergie voor de periode 2012-2020 mogelijk te maken. Hierbij zal onderscheid worden gemaakt tussen concentratiegebieden en zogenaamde vides (waar plaatsing van windturbines niet wenselijk is)

Vigerende regelgeving

Tot slot en ten overvloede wijs ik er nog op dat bestaand beleid en bestaande regelgeving in elk geval van toepassing zijn, zowel op hoge gebouwen als op hoge bouwwerken of installaties. Ik noem de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, het Bouwbesluit voor brandveiligheid boven de 70 meter en het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (SMT2), voor wat betreft onder andere de veiligheid rond luchtvaartterreinen en de goede werking van radarstations. Een besluit over aanpassing van de verstoringsnorm voor radars wordt thans medio 2010 voorzien. In dit structuurschema zijn, als onderdeel van het ruimtelijk rijksbeleid, randvoorwaarden geformuleerd die beperkend kunnen zijn voor hoogbouw. Ook in de Wet luchtvaart en specifiek in bijvoorbeeld het Luchthavenindelingbesluit (LIB) Schiphol zijn relevante randvoorwaarden opgenomen. Zo worden er in bepaalde situaties in het belang van de (vlieg)veiligheid randvoorwaarden gesteld aan de hoogte van bouwwerken, die worden opgenomen bij te nemen luchthaven(indelings)besluiten op grond van de nieuwe Wet luchtvaart en/of de in voorbereiding zijnde amvb Ruimte.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J.M. Cramer