



Handreiking Hoogbouw, mei 2017, reparatie juni 2023

De raad van de gemeente Tilburg;

- gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders;

Besluit

De Handreiking Hoogbouw, mei 2017, reparatie juni 2023, vast te stellen, met als hoofdkenmerk dat we de Handreiking Hoogbouw in overeenstemming brengen met ons beleidsdoel en onze werkwijze; namelijk dat we de Haagse bezonningsnorm hanteren in plaats van de Haagse bezonningsregel.

1. Inleiding

Hoogbouw (gebouwen hoger dan 15 meter) is meer dan een hoog gebouw. Hoogbouw willen we realiseren op die locaties waar het meerwaarde oplevert voor de stad, in programmatische én in ruimtelijke zin. Hoogbouw kan positief bijdragen aan de 'leesbaarheid van de stad' door de oriëntatie en herkenbaarheid te vergroten en bij te dragen aan de identiteit van de stad. Met hoogbouw kunnen we verdichting mogelijk maken en daardoor de levendigheid in de stad en draagvlak voor stedelijke voorzieningen verbeteren. Maatschappelijke en economische ontwikkelingen bepalen mede op welke locaties hoogbouw gewenst is. De dynamiek van deze ontwikkelingen vraagt om maatwerk. Daar spelen wij op in met een flexibeler en tegelijkertijd stringenter hoogbouwbeleid.

1.1 Aanleiding

In de Omgevingsvisie Tilburg 2040 (vastgesteld op 21 september 2015 door de Raad) is de actualisering van de Handreiking Hoogbouw als thematische uitwerkingsopdracht aangekondigd. Deze Handreiking vervangt de Handreiking uit 2007.

In de Omgevingsvisie is een grotere aandacht voor de menselijke maat, cultuurhistorie en de aansluiting op verschillende leefstijlen benoemd. Eveneens is aangegeven dat we op stedelijk niveau afwegen wat hoogbouw en de functies op de betreffende plek bijdragen aan de ontwikkeling van de stad; zowel in kwantitatieve zin (bijvoorbeeld ten aanzien van vestiging van bepaalde doelgroepen op de woningmarkt of vestiging van economische functies) als kwalitatieve zin (zoals bijdrage aan een bepaalde sfeer, menging van functies, oriëntatie en draagvlak voor voorzieningen). We kijken dus naar een specifiek initiatief, gaan terughoudend om met verzoeken tot hoogbouw, maar op basis van strategische afwegingen blijven maatwerkoplossingen - en dus ook hoogbouw - mogelijk. Eveneens is aangegeven dat de Handreiking Hoogbouw nog steeds actuele toetsingscriteria biedt voor hoogbouw op gebieds- en projectniveau.

Daarnaast is gebleken dat er in de praktijk hoogbouwinitiatieven zijn geweest die in eerste instantie pasten binnen de Handreiking Hoogbouw 2007, maar programmatisch of stedenbouwkundig niet gewenst waren. En andersom zijn er gewenste hoogbouwinitiatieven geweest die niet pasten binnen de Handreiking Hoogbouw 2007. Kortom de dynamiek en ontwikkelsnelheid van Tilburg vragen een ander hoogbouwbeleid.

1.2 Handreiking Hoogbouw: hulpmiddel bij hoogbouwinitiatieven

De Handreiking Hoogbouw is een praktisch en bruikbaar middel voor initiatiefnemers van hoogbouw. Deze Handreiking Hoogbouw beschrijft de methodiek die gevolgd zal worden bij hoogbouwinitiatieven die niet passen binnen het vigerende bestemmingsplan/omgevingsplan.

Deze Handreiking Hoogbouw vervangt de Handreiking Hoogbouw 2007 en is één van de beleidsnota's die van belang is voor ruimtelijke projecten.

2. Evaluatie Handreiking Hoogbouw 2007

De markt is dynamisch en lastig te voorspellen. In de Handreiking Hoogbouw 2007 was een kaart opgenomen waarin onderscheid gemaakt werd tussen 'voorkeursgebieden voor hoogbouw', 'hoogbouw te overwegen' en 'hoogbouw ongewenst'. Een dergelijk statisch kaartbeeld blijkt niet meer van deze tijd. Stedelijke ontwikkelingen voltrekken zich niet meer volgens blauwdrukken. De huidige tijd met organische groei, vraagt om vereenvoudiging van beleid en maatwerk per (hoogbouw)initiatief. Wijzigende omstandigheden kunnen leiden tot andere inzichten en afwegingen. Het wel of niet realiseren van hoogbouw op een bepaalde plek is niet alleen een stedenbouwkundige afweging, maar ook een programmatische.



Daarnaast zijn er in de praktijk hoogbouwinitiatieven geweest die in eerste instantie pasten binnen de Handreiking Hoogbouw 2007, maar programmatisch of stedenbouwkundig niet gewenst waren. En andersom zijn er gewenste hoogbouwinitiatieven geweest die niet pasten binnen de Handreiking Hoogbouw 2007.

Naast een kaartbeeld werden er in de Handreiking Hoogbouw 2007 criteria gehanteerd voor de ruimtelijke onderbouw van het initiatief. Daarbij werd onderscheid gemaakt in een gebieds- en een projectprofiel. In het gebiedsprofiel wordt het stadsdeel stedenbouwkundig geanalyseerd en beschreven, en worden de ruimtelijke randvoorwaarden en uitgangspunten voor het project beschreven. In het projectprofiel wordt nader ingegaan op het plan zelf. Deze toetsingscriteria zijn nog steeds actueel en functioneren goed.

Deze ervaringen hebben ertoe geleid dat in het geactualiseerde beleid de kaart is komen te vervallen en de methodiek ten aanzien van de ruimtelijke onderbouw op basis van de criteria in stand is gehouden. Het te doorlopen proces en de te hanteren criteria worden in de volgende hoofdstukken toegelicht.

3. Hoogbouw in het planproces

Hoogbouw is slechts spaarzaam mogelijk in bestemmingsplannen. Enkele bestemmingsplannen, met name voor bedrijventerreinen, laten bebouwing hoger dan 15 meter toe. In beheerbestemmingsplannen wordt geen hoogbouw toegestaan. Voor nieuwe hoogbouwinitiatieven moet altijd een ontwikkelbestemmingsplan of omgevingsplan worden opgesteld of een projectbesluit worden genomen. Hiervoor is een zogenaamde ruimtelijke onderbouw vereist waarin al het relevante beleid en de randvoorwaarden zijn vervat. Deze Handreiking Hoogbouw speelt in dat proces een cruciale rol krijgen.

Welke stappen moeten worden doorlopen als een hoogbouwinitiatief wordt ingediend?

De initiatiefnemer dient een hoogbouwinitiatief in dat programmatisch en stedenbouwkundig toetsbaar is. Dat houdt in dat er op zijn minst informatie moet zijn over de beoogde functies en de bijbehorende oppervlaktes, alsmede de ligging, vorm en omvang/hoogte van het initiatief. De gemeente analyseert vervolgens het initiatief stedenbouwkundig en toetst de wenselijkheid van het programma. Dat houdt in dat de gemeente een stedenbouwkundige analyse maakt in de context van de totale stad (bijvoorbeeld hoogbouw als baken van de stad), om vervolgens in te zoomen op het stadsdeel. In de analyse is 'Het Verhaal van Tilburg' leidend; hoe relateert een initiatief zich aan dit verhaal. Specifieke aandacht gaat uit naar de vraag of het initiatief past op de plek in de stad en naar de toegevoegde waarde van het gebouw voor de stad. De gemeente beoordeelt de programmatische wenselijkheid en mogelijke financiële, juridische, maatschappelijke of andere kritische factoren als parkeren en veiligheid. Bij een positief conceptadvies voor de stuurgroep, al dan niet onder voorwaarden, wordt aan de Omgevingscommissie om vooradvies gevraagd. Het advies ten aanzien van de wenselijkheid van het hoogbouwinitiatief wordt ter besluitvorming aan de Stuurgroep Stedelijke Ontwikkeling voorgelegd. Hierbij wordt het advies van de omgevingscommissie betrokken. Bij een positief besluit, al dan niet onder voorwaarden, krijgt de initiatiefnemer het verzoek om het gebieds- en projectprofiel te onderbouwen. Tevens werkt de initiatiefnemer de ruimtelijke onderbouw uit voor alle overige aspecten (zoals milieu, groen, ontsluiting, financiële haalbaarheid) én voert de dialoog met de stad (burgerparticipatie). Daar waar de gemeente mede-initiatiefnemer is passen we een architectenselectie toe. In andere gevallen doen we een dringend beroep op de initiatiefnemer om een architect in de arm te nemen met aantoonbare specifieke en overtuigende ervaring met vergelijkbare opgaven. Een juiste architectenkeuze is de beste voorwaarde voor een goed ontwerp, een hoge ruimtelijke kwaliteit, en een soepel verloop van de bestemmingsplanprocedure en het vergunningetraject.

In deze fase wordt de Omgevingscommissie om advies gevraagd. Volgt hieruit een haalbaar plan dan wordt het ontwerpbestemmingsplan volgens reguliere afspraken ter besluitvorming voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders, de raadscommissie en de gemeenteraad.

Een hoogbouwinitiatief doorloopt de volgende stappen:

Stap	Actie
1	Beschikbaar zijn: de Handreiking Hoogbouw, overig beleid en format voor de ruimtelijke onderbouw.
2	De initiatiefnemer dient een hoogbouwinitiatief in.
3	De gemeente onderzoekt stedenbouwkundige en programmatische wenselijkheid en betreft hierbij het advies van de Omgevingscommissie.
4	De stuurgroep neemt een principebesluit over de wenselijkheid: doorgaan/stoppen/aanpassen.



5	In geval van doorgaan completeert de initiatiefnemer de ruimtelijke en organiseert burgerparticipatie.
6	College besluit mede op basis van de resultaten van de burgerparticipatie over het ter visie leggen van het ontwerp-bestemmingsplan.
7	Raadsbesluit over de vaststelling van het bestemmingsplan op basis van zienswijzen.
8	Verder vergunningentraject.

4. Hoogbouw in de Ruimtelijke Onderbouwing

De ruimtelijke onderbouwing maakt onderscheid in een gebiedsprofiel en een projectprofiel. In het gebiedsprofiel wordt het plangebied in zijn stedelijke context beschreven. In het projectprofiel wordt nader ingegaan op het project zelf.

Gebiedsprofiel:

Specifiek voor hoogbouw zijn de volgende beleidsuitgangspunten van belang:

- a. *Ruimtelijke oriëntatie*; hoogbouw moet ten goede komen aan de ruimtelijke oriëntatie in de stad, ook wel "leesbaarheid" van de stad genoemd. Er zijn drie manieren van situering van hoogbouw te onderscheiden: langs stadsranden en groenranden, in centrumgebieden als vorm van verdichting en langs hoofdwegen en op belangrijke kruispunten en knooppunten. Deze drie manieren dragen ieder op hun eigen wijze bij aan de leesbaarheid van de stad. Dat wil zeggen dat al rijdend door de stad hoogbouw bijdraagt aan de oriëntatie. Gevraagd wordt om aan te tonen dat het hoogbouwinitiatief de oriëntatie in de stad bevordert en bijdraagt aan de stedenbouwkundige structuur van de stad. Dit wordt ook wel positieprofiel genoemd.
- b. *Silhouet/skyline*; hoogbouw moet een positieve bijdrage leveren aan het silhouet of de skyline van de stad. We spreken van een silhouet of skyline van een stad wanneer Tilburg van grote afstand genaderd wordt. Op dit moment zijn van grote afstand de gebouwen hoger dan 35 meter te zien, met name de hoge torens van 50 meter en hoger. Hoewel in deze Handreiking Hoogbouw alle bebouwing hoger dan 15 meter als hoogbouw wordt gezien wordt in dit kader gevraagd om alleen voor de hoogbouwinitiatieven van 35 meter en hoger met een toelichting, kaartbeelden en fotocollages aan te tonen dat deze hoogbouw een positieve bijdrage levert aan het silhouet of de skyline van de stad.
- c. *Inpassing in omgeving*; hoogbouw dient ingepast te worden in de omgeving. De aansluiting op de omliggende bebouwing dient overtuigend te zijn, zeker in cultuurhistorisch waardevolle gebieden, zoals een Rijksbeschermd Stadsgezicht. Bij initiatieven binnen en in de omgeving van beschermde stadsgezichten moet specifiek naar de impact van hoogbouw op de cultuurhistorische waarden en karakteristieken worden gekeken, waaronder ook de impact op zichtlijnen. De erfgoedcomponent moet steeds specifiek worden meegewogen in de wenselijkheid. De stedenbouwkundige ontstaansgeschiedenis van de stad moet duidelijk aanleiding zijn om op de specifieke plek een gebouw van een specifieke hoogte en uitstraling te ontwerpen. Daarom wordt ook gevraagd om zowel ruimtelijke als stedenbouwkundige argumenten aan te dragen waarom hoogbouw in deze situatie te verkiezen is boven laagbouw. Hoogbouw binnen het beschermde gezicht vraagt om een extra bewijslast en moet positief bijdragen aan de beleving van de stad. Tot slot dient de compositie van het gebouw beargumenteerd te worden in relatie tot de bebouwing in de directe omgeving.
- d. *Draagvlak en functiemenging*; hoogbouw moet programmatisch gewenst zijn. Het kan een positieve rol spelen bij het draagvlak voor voorzieningen, bijvoorbeeld in een winkelcentrum of bij een vervoersknooppunt. Bij een woontoren in een hoogstedelijk gebied is functiemenging ook wenselijk, omdat het een overgangszone biedt tussen de dynamische omgeving en een aangenaam woonklimaat. Gevraagd wordt om aan te tonen hoe groot de bijdrage van hoogbouw is aan voorzieningen op stadsniveau en op gebiedsniveau.

Projectprofiel:

In het projectprofiel wordt het initiatief beschreven. Op projectniveau wordt een hoogbouwinitiatief altijd getoetst op lokale effecten:

Wij vragen de volgende aspecten te verantwoorden in de ruimtelijke onderbouwing:

1. *Windhinder*; hoe groot is het effect van windhinder in de directe omgeving en hoe worden eventuele negatieve effecten beperkt? Hogere bebouwing zorgt voor veranderingen in windstromen die al dan niet hinderlijk kunnen zijn in de openbare ruimte. Gevraagd wordt om een windtunnelproef uit te voeren dan wel met vergelijkbare rekenmodellen aan te tonen hoe groot de invloed is van de bebouwing op de windstromen in de omliggende openbare ruimtes en de conclusie te trekken in hoeverre dat hinderlijk is.



2. *Schaduwwerking*; hoe groot is het effect van schaduwwerking in de directe omgeving en hoe worden eventuele negatieve effecten beperkt? Hoogbouw beïnvloedt de lichttoetreding in de omgeving. Aangezien de zon in Nederland in de zomer hoog staat en in de winter extreem laag worden de periodes in voor- en najaar als maatgevend beschouwd. Moderne tekenprogramma's hebben een aparte functie voor slagschaduw in bepaalde periodes. Als bezonningsnorm wordt hier de zogenaamde Haagse Norm gehanteerd. Volgens de Haagse bezonningsnorm moeten de gevels van omliggende woningen op 19 februari (en 21 oktober) bij een zonhoogte van meer dan 10°, minimaal twee uur zon ontvangen om te spreken van voldoende bezonning. Van bezonning is sprake, als het meetpunt op de gevel in de zon ligt. Dit meetpunt ligt op 0,75 m hoogte, op het midden van de gevel van de onderste woonlaag van iedere woning. De norm is niet van toepassing op buitenruimten (balkons, tuinen), bijgebouwen of ondergeschikte aan- en uitbouwen van woningen. Bij de beoordeling of aan de norm wordt voldaan mag de bezonning op voor- en achtergevels bij elkaar worden opgeteld. Gevraagd wordt om op basis hiervan schaduwdiagrammen op te stellen voorzien van een toelichting. De gemeenteraad kan gemotiveerd afwijken van deze norm. Daarbij moet voldaan worden aan het volgende criterium: Het plan draagt kwalitatief en/of kwantitatief bij aan de verdichtingsopgave voor woningen binnen de bestaande stedelijke contouren én een acceptabel woon- en leefklimaat voor de directe omgeving is gewaarborgd.
3. *Uitzicht*; hoe groot is het effect op het uitzicht vanaf omliggende bebouwing en hoe worden eventuele negatieve effecten beperkt? Elke vorm van bebouwing neemt uitzicht weg, maar hoogbouw doet dat in meerdere mate. Gevraagd wordt om daar waar de gevolgen het grootst zijn, kaartbeelden of fotocollages te maken die inzicht geven in het verschil van uitzicht tussen laagbouw en hoogbouw met bijbehorende argumentatie van toelaatbaarheid.
4. *Privacy*; hoe groot is het effect op de privacy voor omliggende bebouwing en hoe worden eventuele negatieve effecten beperkt? Over het algemeen wordt een afstand van 25 meter aangehouden als een maat waarbinnen gezichtstrekken te herkennen zijn (afmetingen schouwburgzaal tussen toneel en achterste rij). De afstand aan de binnenzijde van bouwblokken is tussen de achtergevels (waar de slaapkamers doorgaans gesitueerd zijn) veelal ook van deze afmeting. Gevraagd wordt om aan te tonen dat deze privacymaat minstens wordt gehaald en daar waar dat niet het geval is aan te geven welke maatregelen er genomen worden om de privacy te beschermen.
5. *Schaalsprong*; hoe groot is het schaalverschil, zowel verticaal als horizontaal, tussen de hoogbouw en omliggende bebouwing en hoe worden eventuele negatieve effecten beperkt? Hoogbouw wijkt in hoogte doorgaans af van de bebouwing in de directe omgeving. Bovendien hangt het van de omgeving af in hoeverre schaal sprongen in de hoogte acceptabel zijn of niet. Gevraagd wordt om aan de hand van een situatietekening en profielen zowel de schaalverschillen op de stadsplattegrond als in de hoogte in beeld te brengen en te motiveren waarom deze schaalverschillen zowel nu als in de toekomst acceptabel zijn.
6. *Plint/openbare ruimte/openbaar groen*; in hoeverre is de plint van het gebouw betrokken bij de openbare ruimte/openbaar groen en hoe worden eventuele negatieve effecten beperkt? Door de ruimtevraag van interne ontsluitingen, bergingen en parkeergarages komt het regelmatig voor dat de begane grondlaag van hoogbouw, de plint, gesloten en anoniem van karakter is. Afhankelijk van de omgeving of de openbare ruimte waarin deze hoogbouw staat is dat vervelend of niet. Gevraagd wordt om aan te tonen dat de relatie tussen de plint van de hoogbouw en de openbare ruimte zowel functioneel als ruimtelijk op elkaar aansluiten.
7. *Verkeer en parkeren*; hoe zijn de verkeersontsluiting, de bereikbaarheid per openbaar vervoer en het parkeren geregeld? Aangezien hoogbouw niet rechtstreeks vanaf de hoofdverkeerswegen ontsloten mag worden dient aangetoond te worden dat de toeleidende wegen het extra verkeer aankunnen. Ook moet aangetoond worden dat de aansluiting met de hoofdweg het extra verkeer aankan. Tevens moet aangetoond worden dat de hoogbouw geen extra parkeerdruk legt op de omliggende openbare ruimte. Gevraagd wordt aan te geven hoe het parkeren voor de gebruikers en bezoekers van het gebouw geregeld wordt.
8. *Ruimtelijke kwaliteit*; ruimtelijke kwaliteit is van belang. Bij hoogbouw geldt specifiek de uitdaging te komen tot goede ruimtelijke kwaliteit en architectuur.

Alle genoemde aspecten dienen bij de eerste invulling van de ruimtelijke onderbouwing beargumenteerd te worden. Afhankelijk van waar het hoogbouwinitiatief gesitueerd is, is het mogelijk dat extra aspecten, die overigens al wel in de ruimtelijke onderbouwing benoemd zijn, door de stedenbouwkundigen worden meegegeven om te onderbouwen. Het gaat dan om aspecten die in dat specifieke geval in dat gebied een grote rol spelen, bijvoorbeeld ligging in een gebied met cultuurhistorische waarden.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 2 oktober 2023.

de griffier,

de voorzitter,