

Visie 'hoogbouw' en 'inbreiden/uitbreiden'

maart 2021

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Leeswijzer	3
2. Waarom bouwen we?	4
2.1 Volkshuisvestigingsvraagstuk	4
2.2 Levendige kernen	4
3. Hoogbouw	5
3.1 Wat is hoogbouw?	5
3.2 Hoogbouw in Kaag en Braassem	5
3.3 Waar in de gemeente is hoogbouw mogelijk?	8
3.4 Onder welke voorwaarden is hoogbouw mogelijk?	10
3.5 Provincie Zuid-Holland en hoogbouw	11
4. Inbreiden/uitbreiden	13
4.1 Provincie Zuid-Holland en inbreiden/uitbreiden	13
4.1.1 Ladder voor duurzame verstedelijking	13
4.1.2 Bestaand stedelijk gebied	13
4.2 Beleidslijn Kaag en Braassem	14
4.2.1 Waar inbreiden/uitbreiden?	15
4.2.2 Onder welke voorwaarden inbreiden/uitbreiden?	15
5. Conclusie	17
Bijlagen	18
Bijlage 1 – Analysekaart bouwhoogtes (bron: IMOSS bureau voor stedenbouw bv)	19
Bijlage 2 – Analysekaart 12 m en hoger (bron: IMOSS bureau voor stedenbouw bv)	20
Bijlage 3 – Gebiedstypekaart 'Kernen' omgevingsvisie (bron: KuiperCompagnons)	21

1. Inleiding

Dit document is opgesteld om de visie van de gemeente omtrent de onderwerpen 'hoogbouw' en 'inbreiden/uitbreiden' vast te leggen. Deze twee onderwerpen zijn haast onlosmakelijk met elkaar verbonden. In de Omgevingsvisie van Kaag en Braassem, vastgesteld op 26 oktober 2020, komen 'hoogbouw' en 'inbreiden/uitbreiden' al aan bod. Dit visiedocument gaat echter een heel stuk uitgebreider in op deze onderwerpen en is daarnaast vooral bedoeld om structuur aan te brengen, uitgangspunten te formuleren en als toetsingskader te dienen bij initiatieven. Het document betreft een gemeentebrede visie en is dus van toepassing op het gehele grondgebied van de gemeente Kaag en Braassem.

1.1 Aanleiding

De aanleiding van het opstellen van deze visie vinden we terug in de Samenwerkingsagenda 2018-2022 'Maak meedoen mogelijk' van de gemeenteraad van Kaag en Braassem. In die Samenwerkingsagenda is op elf beleidsvelden een bepaalde koers geschetst waarbinnen het college deze periode kan acteren. Op veel punten en grote lijnen zijn de vijf politieke partijen het met elkaar eens. Echter, geconcludeerd werd dat een aantal onderwerpen nog nadere uitwerking vergden op inhoud en/of proces. Dergelijke onderwerpen zijn in de Samenwerkingsagenda in paarse blokken weergegeven. Twee van die paarse blokken betroffen de onderwerpen 'hoogbouw' en 'inbreiden/uitbreiden'. Hetgeen daarover in de Samenwerkingsagenda is opgenomen is hieronder te lezen.

Hoogbouw

We sluiten hoogbouw (vijf verdiepingen en hoger) niet uit, mits passend in de omgeving. Of hoogbouw op een bepaalde locatie passend is, moet duidelijk onderbouwd worden in het voorstel door een stedenbouwkundige.

Inbreiden / Uitbreiden

We brengen de mogelijkheden (zowel inbreiden als uitbreiden) per dorp in beeld, waarna er een afgewogen koers per dorp kan worden bepaald. Uitgangspunt is: Inbreiden waar het kan, uitbreiden waar het moet.

Dit visiedocument geeft uitwerking aan bovenstaande twee paarse blokken.

1.2 Leeswijzer

Na dit eerste inleidende hoofdstuk gaat hoofdstuk 2 in op het waarom van deze vraagstukken. In hoofdstuk 3 komt het thema hoogbouw aan bod aan de hand van een inventarisatie, toelichting en een conclusie. Hoofdstuk 4 behandelt in dezelfde opbouw het spanningsveld tussen inbreiden en uitbreiden. Het vijfde hoofdstuk sluit af met een samenvattende conclusie op deze twee onderwerpen.

2. Waarom bouwen we?

Bouwen is geen doel op zich. Specifieker geldt hetzelfde voor 'hoogbouw' en 'inbreiden/uitbreiden'. Hoogbouw en inbreiden/uitbreiden zijn middelen om de doelen omtrent woningbouw te behalen. Daarom is het belangrijk om terug te gaan naar de basis en als eerste stil te staan bij de vraag: "Waarom bouwen we eigenlijk?"

2.1 Volkshuisvestigingsvraagstuk

Het realiseren van woningen is een pure noodzaak vanuit een bepaald volkshuisvestigingsvraagstuk. Een dak boven je hoofd hebben is immers één van de basisbehoeften van de mens. Als gemeente willen we dan ook passend aanbod kunnen bieden aan al onze inwoners; jong en oud, met en zonder beperking, eenpersoonshuishoudens en gezinnen, niemand uitgezonderd.

Op dit moment zit de woningmarkt in onze gemeente klem en de vraag naar woningbouw is groot. Ouderen blijven langer in een grote woning wonen, omdat een kleinere woning niet beschikbaar is of omdat de huurlasten van de nieuwe woning te hoog zijn. Starters kunnen (vervolgens) niet of nauwelijks een woning kopen en worstelen zodoende ook met de betaalbaarheid van woningen. Deze doelgroep blijft daarom ook langer in een sociale (huur)woning zitten dan gewenst. In theorie is binnen Kaag en Braassem het aandeel sociale woningen in evenwicht met het aandeel huishoudens dat hier qua inkomen op aangewezen is. Echter, feitelijk wonen er in ongeveer 32% van de sociale huurwoningen huishoudens die inmiddels een inkomen hebben boven de inkomensgrens voor een sociale huurwoning (bron: Woningmarktonderzoek Kaag en Braassem; augustus 2019). Deze huishoudens noemen we ook wel 'scheefwoners'. Het is zaak dit scheefwonen te beperken. Een manier om doorstroming op de woningmarkt te stimuleren en bovendien starters en spoedzoekers van woonruimte te kunnen voorzien, is om op korte termijn de juiste woningtypes te realiseren. Wat betreft woningtype is er volgens de Regionale Woon Agenda (RWA; februari 2018) van de regio Holland Rijnland en het eerder genoemde woningmarktonderzoek binnen onze gemeente het meeste behoefte aan:

- sociale huur- of koopwoningen;
- middeldure huur- en goedkope koopwoningen (t.b.v. starters/middeninkomens);
- zorg-/senioren-/levensloopbestendige woningen.

Voor de realisatie hiervan zijn we als gemeente voornamelijk afhankelijk van projectontwikkelaars en woningcorporaties, maar we kunnen hier natuurlijk wel op sturen. Bovendien zullen we een actiever grondbeleid dan we de laatste jaren hebben gehanteerd, als de kansen zich voordoen en indien mogelijk, niet schromen.

2.2 Levendige kernen

Een tweede reden waarom we als gemeente inzetten op woningbouw is het levendig houden van onze elf kernen. We willen krimp van de dorpen voorkomen om zo de leefbaarheid te kunnen blijven garanderen en het huidige voorzieningenniveau op peil te houden.

Kaag en Braassem is een mooie woongemeente en dat willen we ook blijven. Een gemeente met aantrekkelijke kernen in het Groene Hart, die zich onderscheidt van andere gemeenten door haar unieke ligging en woonmilieus. We zijn dan ook zuinig op ons buitengebied.

3. Hoogbouw

In dit hoofdstuk gaan we in op het aspect ‘hoogbouw’ en beantwoorden we vragen als “Wat is hoogbouw?”, “Waar in de gemeente is hoogbouw mogelijk?” en “Onder welke voorwaarden is hoogbouw mogelijk?”.

3.1 Wat is hoogbouw?

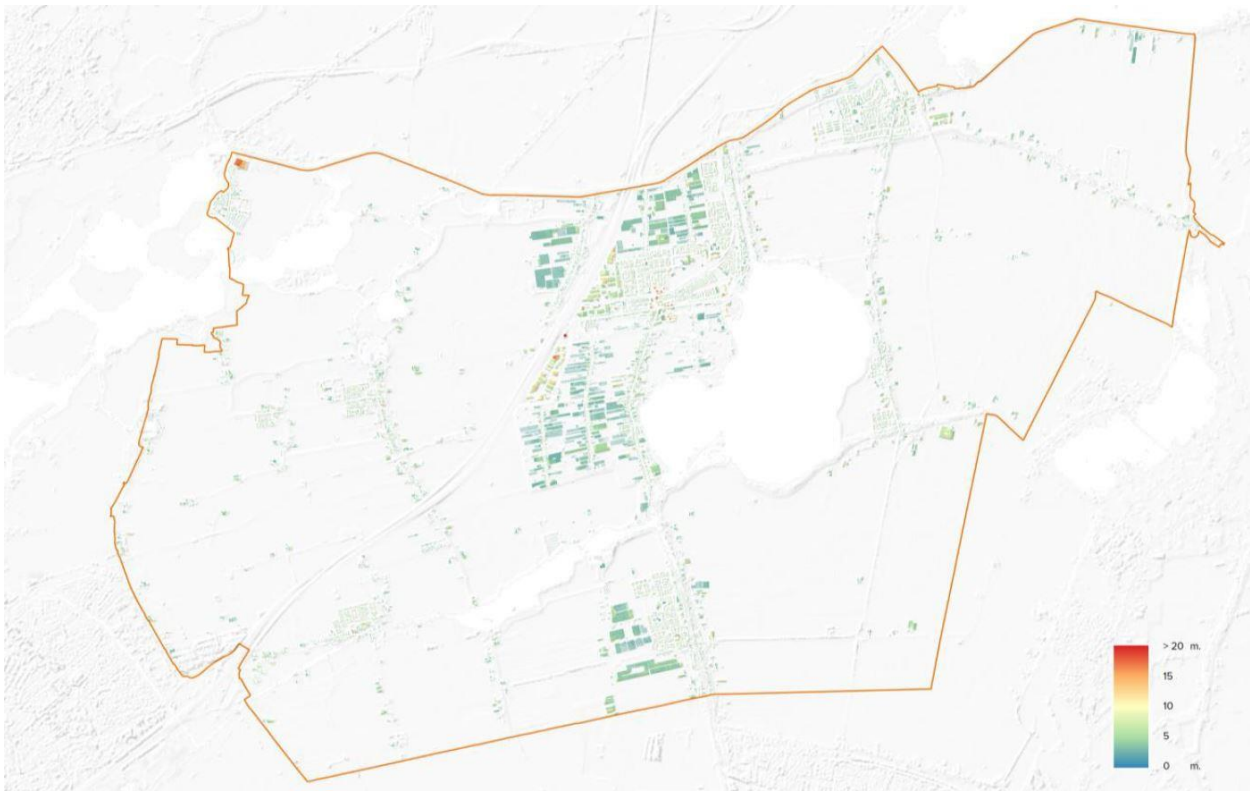
Belangrijk om op te merken is dat het antwoord op deze vraag per gemeente of dorp/stad kan verschillen. In steden als Amsterdam, Utrecht en Eindhoven zijn hoge woontorens of kantoorgebouwen niet ongewoon en in bijvoorbeeld Rotterdam en Den Haag pronkt men zelfs met de voor hun stad unieke skyline. Echter, in een landelijke gemeente als Kaag en Braassem wordt een bouwwerk met een bepaalde hoogte een stuk sneller als hoogbouw aangemerkt.

Officieel wordt in Nederland de term hoogbouw gebruikt voor gebouwen waarin volgens het Bouwbesluit een lift vereist is. Een lift is verplicht wanneer de entree van een woning hoger ligt dan 12,5 meter. Deze eis geldt dus voor gebouwen vanaf vijf verdiepingen.

3.2 Hoogbouw in Kaag en Braassem

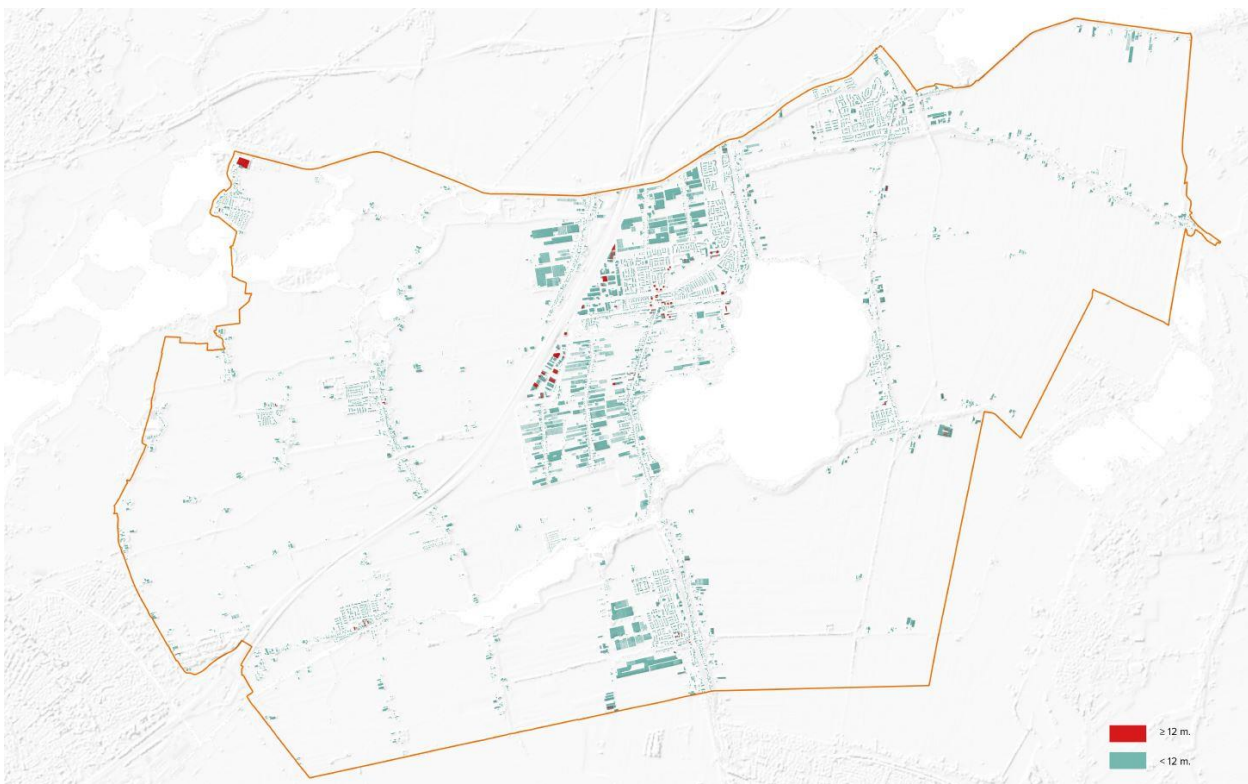
Over het algemeen wordt dus gesproken van hoogbouw bij vijf of meer bouwlagen. Echter, omdat de hoogte van verdiepingen nogal kan variëren – bijvoorbeeld vanwege de functie van het gebouw (een woning heeft over het algemeen een andere verdiepingshoogte dan een winkel of school) – is het handiger om in meters te praten.

Een analyse van de bouwhoogtes in de gemeente Kaag en Braassem levert onderstaande kaart op. Een groter exemplaar van deze overzichtskaart is als bijlage 1 bij dit document gevoegd.



Afbeelding 1: Analysekaart bouwhoogtes (bron: IMOSS bureau voor stedenbouw bv).

Voor woonlagen wordt doorgaans 3 meter per verdieping gerekend. Voor woonhuizen is over het algemeen van oudsher dan ook een maximale bouwhoogte van 9 meter opgenomen in bestemmingsplannen en voor bijvoorbeeld appartementencomplexen van vier woonlagen 12 meter. Echter, steeds vaker zien we dat bouwers niet uitkomen met die maten. Reden hiervoor is dat met de strengere eisen uit het Bouwbesluit er meer ruimte nodig is per verdieping, voor bijvoorbeeld isolatie en/of installaties. Tegenwoordig worden dan ook maximale bouwhoogtes van 10/11 of 13 meter opgenomen. Voor een analyse van de bouwhoogtes in onze gemeente is nog wel 12 meter aangehouden, omdat het immers bestaande bebouwing betreft. In onderstaande afbeelding is te zien waar in de gemeente zich de bouwwerken bevinden die hoger zijn dan 12 meter. Een groter exemplaar van deze overzichtskaart is als bijlage 2 bij dit document gevoegd.



Afbeelding 2: Analysekaart bouwhoogtes 12 meter en hoger (bron: IMOSS bureau voor stedenbouw bv).

Het nader bestuderen van afbeelding 2 geeft inzicht in het feit dat er met name in Roelofarendsveen en Oude Wetering sprake is van hoogbouw. Daarnaast valt er onderscheid te maken tussen hoogbouwaccenten en concentratie van hoogbouw. Dit is goed te zien op afbeelding 3. Geconcludeerd kan worden dat de grens voor wat betreft hoogbouw in Kaag en Braassem ligt op die 12 à 13 meter.

De genoemde concentratie aan hoogbouw vinden we terug in het 'centrum' van Roelofarendsveen, tussen de rotonde bij de Stationsstraat en het Noord- en Zuidplein. In de omgeving van het Noordeinde staan verschillende gebouwen – bestaande uit (een combinatie van) detailhandel, bedrijvigheid en appartementencomplexen – met bouwhoogtes tussen de 12 en 16 meter. Afbeeldingen 4a t/m c zijn enkele foto's van dit hoogbouwcluster.

Hoogbouwaccenten vervullen een bepaalde functie: herkenning, beeldbepalend, reclame, etc. Hoogbouw kan dan ook als landmark fungeren. Behalve de verschillende kerken in onze gemeente, valt te denken aan de bedrijfsbebouwing van Royal Van Lent Shipyard op

Kaageiland, de watertoren in Roelofarendsveen, en het iconische Rabobank-gebouw en het bedrijfsgebouw van Heembouw langs de rijksweg A4 (zie afbeeldingen 5a t/m d).



Afbeelding 3: Accenten en concentratie hoogbouw (bron: IMOSS bureau voor stedenbouw bv).



Afbeelding 4: Bebouwing rond Stationsstraat (a), Noordplein (b) en Zuidplein (c) (bron: Nedbrowser).

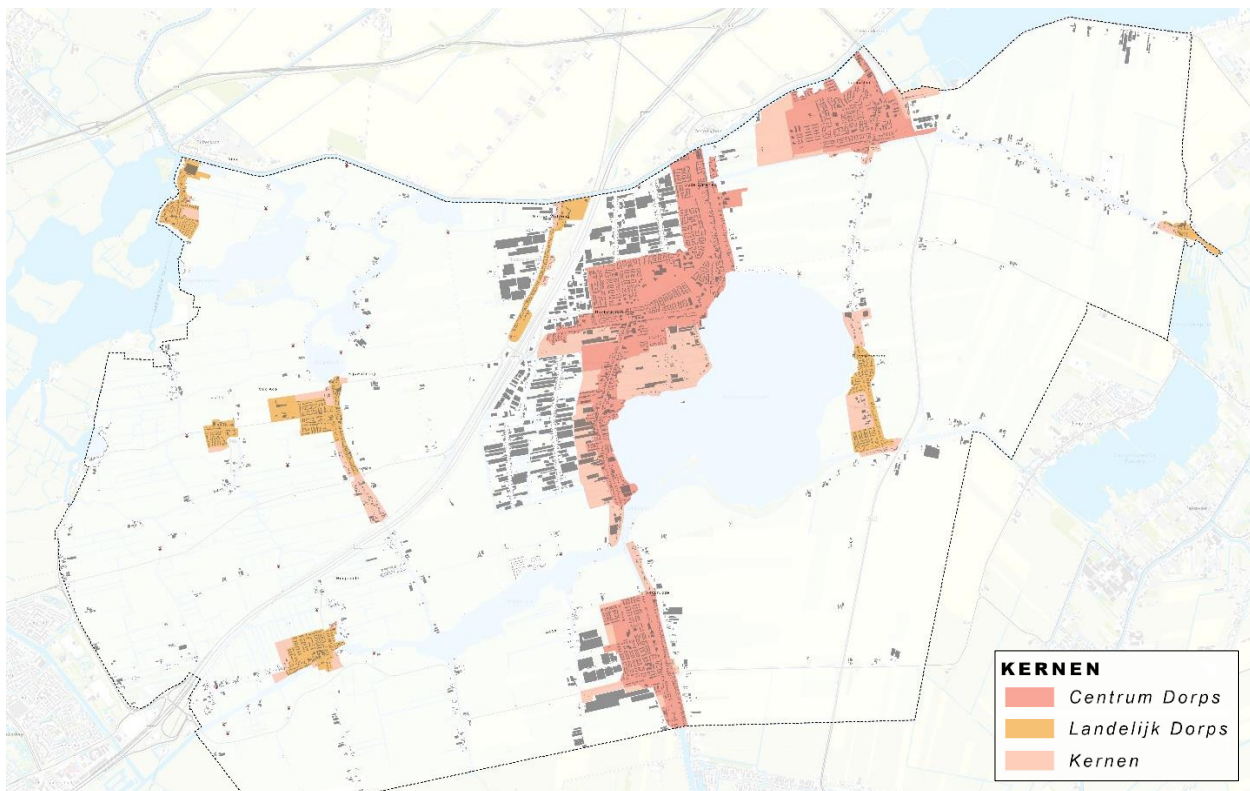


Afbeelding 5: Bedrijfsbebouwing Royal Van Lent Shipyard op Kaageiland (a), de watertoren in Roelofarendsveen (b), en de bedrijfsgebouwen van Rabobank (c) en Heembouw (d) langs de A4 (bron: Nedbrowser).

3.3 Waar in de gemeente is hoogbouw mogelijk?

Bij het opstellen van de Omgevingsvisie zijn de elf kernen onderverdeeld in 'centrum dorps' en 'landelijk dorps'. Onder centrum dorps vallen de kernen Roelofarendsveen, Oude Wetering, Leimuiden en Woubrugge. Deze kernen hebben een relatief hoog voorzieningenniveau en inwonersaantal ten opzichte van de kernen die vallen onder het subgebiedstype landelijk dorps (Hoogmade, Rijpwetering, Oud Ade, Kaag, Nieuwe Wetering, Rijsaterwoude en Bilderdam). Afbeelding 6 geeft dit onderscheid aan en een groter exemplaar van deze kaart is als bijlage 3 bij dit document gevoegd.

De beschikbare ruimte voor woningbouw binnen bestaand stads- en dorpsgebied is beperkt. De hoogte ingaan met onze woningbouw kan dan een reële optie zijn, want op die manier kunnen er nu eenmaal meer wooneenheden op hetzelfde grondoppervlak gerealiseerd worden. Met name de centrum dorpse kernen Leimuiden, Oude Wetering, Roelofarendsveen en Woubrugge komen in aanmerking voor hoogbouwinitiatieven. De kleinere kernen, aangemerkt als landelijk dorps, zijn minder geschikt voor hoogbouw, maar ook hier sluiten we het niet uit. Hoogbouw binnen uitbreidingen zoals Braassemerland of aan de dorpsranden is bespreekbaar, bijvoorbeeld om verdere aantasting van het open landschap te voorkomen.



Afbeelding 6: Gebiedstypekaart 'Kernen' omgevingsvisie Kaag en Braassem (bron: KuiperCompagnons).

Een goed voorbeeld van hoogbouw in onze eigen gemeente is het appartementencomplex van woningcorporatie Stichting MeerWonen op de voormalige locatie van de Gerardusschool in Oude Wetering. Het bestemmingsplan geeft hier een maximale bouwhoogte van 15 meter aan. Voldoende ruimte om het gebouw, een alzijdige architectuur en veel aandacht voor groen maken dit plan tot een geslaagd voorbeeld van hoogbouw in onze gemeente.



Afbeelding 7: Impressie appartementen locatie Gerardusschool (bron: Bébouw Midreth B.V.).

3.4 Onder welke voorwaarden is hoogbouw mogelijk?

Op sommige plekken vinden we hoogbouw op voorhand niet onlogisch. Hierbij kan gedacht worden aan:

- nabij een 'centrum'/voorzieningen;
- als onderdeel van een clustering van hoogbouw (bedrijf- en appartementencomplexen);
- ter vervanging van bestaande hoogbouw.

Daarnaast is het wenselijk om bepaalde spelregels te formuleren waar hoogbouwinitiatieven aan moeten voldoen. Echter, het is vrijwel onmogelijk om waterdichte randvoorwaarden te stellen, want zo zwart-wit is het niet. Ruimtelijke ordening is immers maatwerk, want of hoogbouw te rechtvaardigen is hangt af van de locatie. Of een initiatief voor hoogbouw op een bepaalde planlocatie passend is, moet dan ook duidelijk onderbouwd worden in het planvoorstel door een stedenbouwkundige. Om toch enigszins richting te kunnen geven aan hoogbouwinitiatieven en te kunnen bepalen of een plan passend is in de omgeving, moet een dergelijke onderbouwing minimaal ingaan op onderstaande aspecten.

- *Woningtype*; voor welke doelgroep wordt er gebouwd? Misschien wel het belangrijkste toetsingskader. Wordt er met het initiatief voor hoogbouw – of in ieder geval met het project als geheel – in een bepaalde actuele woningbehoefte voorzien? Op het moment van schrijven is er met name behoefte aan sociale huur- of koopwoningen, middeldure huur- en betaalbare koopwoningen (t.b.v. starters/middeninkomens) en zorg-/senioren-/levensloopbestendige woningen.
- *Openbare ruimte*; over het algemeen geldt dat hoe hoger men bouwt, hoe meer ruimte er om het gebouw heen moet zijn. Uitgangspunt is immers dat de ruimte om een bouwwerk heen een aangename omgeving moet zijn en blijven om in te verblijven. Daarnaast geldt dat zodra een plan openbare ruimte bevat (die na de realisatie in beheer van de gemeente komt), die moet voldoen aan de gemeentelijke Leidraad Inrichting Openbare Ruimte (LIOR). Hierbij valt onder andere te denken aan het aantal vierkante meters groen (60 m² per maximum aantal wooneenheden op één verdieping), het aantal bomen (0,4 bomen per woning plus het aantal bomen dat voor het project is gekapt) en het percentage aan speelvoorzieningen (3% van het plangebied).
- *Verkeer en parkeren*; bij hoogbouwinitiatieven is dit één van de voornaamste aandachtspunten. Allereerst dient een initiatief uiteraard te voldoen aan de gemeentelijke Nota Parkeernormen. Bovendien moet voorkomen worden dat de ruimte om het bouwwerk heen één grote parkeerplaats is. Er dient dan ook gezocht te worden naar een goede oplossing voor het parkeren en hierbij gaat de voorkeur uit naar dubbel ruimtegebruik (bijvoorbeeld ondergronds of half verdiept parkeren). Daarnaast dient het omliggende wegennet geanalyseerd te worden. Kan de bestaande infrastructuur de planvorming en extra verkeersdruk aan? En wat doen we met kosten als wegen verbreed of extra aangelegd moeten worden? Ten slotte kan het ook zomaar zo zijn dat het op sommige plekken juist niet wenselijk is om (extra) woningen te concentreren, omdat je hier in beginsel weinig verkeer wilt, bijvoorbeeld rond scholen (anders dan haal- en brengverkeer) of rondom speeltuinen.
- *Straatprofiel*; dit betreft de verhouding tussen de bouwhoogte en de breedte van de straat. Over de gewenste verhouding van straatbreedte (van gevel tot gevel) en bebouwingshoogte

bestaan verschillende opvattingen. Smalle straten kunnen bijvoorbeeld heel mooi en intiem zijn, en brede straten lijken vaak comfortabeler. Bij onze zonnestand wordt wel een gewenste, minimale verhouding straatbreedte : bouwhoogte van 2 : 1 gehanteerd. Dit geldt als vuistregel, maar het belangrijkste is dat het goed onderbouwd en doordacht is.

- *Type bebouwing omliggende omgeving*; het maakt immers nogal een verschil of een woontoren midden in het open landschap beoogd is of in de buurt van een cluster van bestaande appartementencomplexen. Daarnaast mag een hoogbouwontwikkeling niet ten koste gaan van karakteristieke gebieden.
- *Architectuur*; er dient bij het gebouw sprake te zijn van een bepaalde alzijdigheid. Hierbij wordt aan alle gevels qua architectuur evenveel aandacht besteed en worden onwenselijke 'achterkantsituaties' voorkomen. Uiteraard mag de entree van het gebouw extra in het oog springen.
- *Zichtlijnen*; was er in de huidige situatie sprake van een belangrijke of in het oog springende zichtlijn die door de beoogde bebouwing onderbroken wordt? Of bestaat er juist een mogelijkheid om nieuwe zichtlijnen te creëren? Kan de beoogde hoogbouw wellicht als landmark gaan fungeren doordat het een belangrijk hoekpunt markeert?
- *Schaduwwerking en windstructuren*; aspecten die bij planontwikkelingen met hogere bebouwing pas vaak laat in beeld komen of onderbelicht blijven. Echter, een bezonningsstudie naar de schaduwwerking van het beoogde gebouw kan op voorhand veel zorgen van omwonenden wegnemen. Daarnaast kan het zijn dat bij hoogbouw de windrichting in het gebied rond de bebouwing verandert. Het uitvoeren van een onderzoek naar windhinder is dan ook een vereiste bij hoogbouwinitiatieven.
- *Luchthavenindelingbesluit (LIB)*; er dient rekening gehouden te worden met de (hoogte) beperkingen die gelden vanwege de nabijheid van Schiphol.
- *Peil/hoogteverschillen*; tijdens het ontwerpproces moet er rekening gehouden worden met eventuele hoogteverschillen. Ligt de planlocatie in een kuil of ligt het maaiveld juist hoger ten opzichte van de omgeving? En wat betekent dit voor de bouwhoogte in relatie tot de bestaande bebouwing?
- *Aan-/afwezigheid ramen*; gevelopeningen maken of breken een gebouw. Blinde muren zijn onwenselijk, maar het plaatsen of ontbreken van een raam op een bepaalde plek in een gevel kan bij omwonenden net het verschil maken tussen wel of niet het gevoel hebben van inbreuk op de privacy. Daarnaast kan het zijn dat gevels 'doof' uitgevoerd moeten worden – dus zonder te openen delen (lees: je kunt wel naar buiten kijken, maar het raam kan niet open) – om bijvoorbeeld te kunnen voldoen aan de eisen op het gebied van geluid (Wet geluidhinder).

3.5 Provincie Zuid-Holland en hoogbouw

Elk woningbouwinitiatief, ongeacht het aantal of de omvang, dient niet alleen in lijn te zijn met de visie van de gemeente, maar ook binnen de beleidskaders van de provincie te passen. Daarom wordt er in deze paragraaf kort ingegaan op het beleid van de provincie in relatie tot 'hoogbouw'. De provincie Zuid-Holland zet in op het beter benutten van de reeds bebouwde

ruimte. In de provinciale omgevingsvisie staat het volgende over hoogbouw: *“Hoogbouw hoort veelal bij concentratie: de grond is schaars, dan maar de lucht in. Hoogbouw kan ook een vorm van expressie zijn: ‘laten zien dat je er bent’ zoals sommige kantoortorens als hoofdzetel van een bedrijf of kerktorens.”*

De zogeheten ‘kwaliteitskaart’ is voor de provincie een belangrijk instrument om ruimtelijke ontwikkelingen zodanig te sturen dat ze een bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit. De kaart geeft een beschrijving van de gebiedskenmerken en kwaliteiten van Zuid-Holland, waar rekening mee gehouden dient te worden in de planvorming. Zuid-Holland bestaat uit een scala aan gebieden en kenmerken. Om de verschillende waarden en kenmerken te kunnen benoemen en tot hun recht te laten komen, is gekozen voor een ordening in vier lagen:

1. Laag van de ondergrond
2. Laag van de cultuur- en natuurlandschappen
3. Laag van de stedelijke occupatie
4. Laag van de beleving

Voor iedere locatie is een aantal lagen van toepassing. Het is dan ook van belang die lagen en de bijbehorende richtpunten in samenhang te beschouwen. De kwaliteitskaart en richtpunten vormen een belangrijk en richtinggevend onderdeel van het handelingskader ruimtelijke kwaliteit.

Het thema hoogbouw komt terug in de Laag van de stedelijke occupatie, bestaande uit steden, dorpen en hun onderlinge netwerken. Voor hoogbouw zijn ook enkele specifieke richtpunten geformuleerd:

- *“Hoogteaccenten (waaronder hoogbouw) vallen zoveel mogelijk samen met centra (zwaartepunten) en interactiemilieus in de stedelijke structuur.”*
- *“Daar waar hoogbouw niet samenvalt met ‘zwaartepunten’ in de stedelijke structuur geeft een beeldkwaliteitsparagraaf inzicht in de effecten, invloed en aanvaardbaarheid van hoogbouw op de (wijde) omgeving.”*

Ten slotte komt de term hoogbouw nog één keer voor als het gaat over stads- en dorpsranden, de zone op de grens van bebouwd gebied en landschap.

De relatie tussen bebouwd gebied en landschap is afhankelijk van de karakteristieken van de bebouwingsrand en die van het aangrenzende landschap. Daarbij worden drie typen ‘overgangskwaliteiten’ onderscheiden: het front, het contact en de overlap. Hoogbouw komt uiteraard aan bod als het over een front (contrast) gaat: *“Een scherpe rand tussen bebouwing en land, waarbij de bebouwing en landschap ‘met het gezicht naar elkaar’ zijn gekeerd. Er zijn verschillende situaties denkbaar, waarbij landschappelijke grenzen zorgen voor een scherp contrast tussen bebouwing en landschap. Stad en buitengebied brengen hun eigen eigenschappen maximaal tot expressie. Vormen van hoogbouw kunnen hier aan het karakter bijdragen.”*

Bovenstaande passages uit de provinciale omgevingsvisie komen overeen met de gemeentelijke visie op hoogbouw om de hoogte in te gaan waar mogelijk en hoogbouw aan de dorpsranden of in uitbreidingen zoals Braassemerland niet uit te sluiten. Zie ook paragraaf 4.1.

4. Inbreiden/uitbreiden

Aan de hand van verschillende definities wordt in dit hoofdstuk ingegaan op wanneer iets een inbreiding is en wanneer een ontwikkeling als een uitbreiding wordt aangemerkt. Ook wordt toegelicht hoe de provincie Zuid-Holland tegen dit dilemma aankijkt en stellen we zelf een beleidslijn vast.

4.1 Provincie Zuid-Holland en inbreiden/uitbreiden

Elk woningbouwinitiatief, ongeacht het aantal of de omvang, dient niet alleen in lijn te zijn met de visie van de gemeente, maar ook binnen de beleidskaders van de provincie te passen. Daarom wordt er in deze paragraaf kort ingegaan op het beleid van de provincie in relatie tot 'inbreiden/uitbreiden'. Zoals gezegd zet de provincie Zuid-Holland in op het beter benutten van het bestaand stads- en dorpsgebied. Het beter benutten van de bebouwde ruimte krijgt ruimtelijk invulling door verdichting, herstructurering en binnenstedelijke transformatie (bijvoorbeeld het wijzigen van een bedrijfsbestemming naar een woonbestemming). In lijn met deze visie heeft de provincie, naar aanleiding van het groeiende tekort aan (betaalbare) woningen, onderzoek laten doen naar de mogelijkheden van optimalisatie van woningbouwplannen. Gebleken is dat er in Zuid-Holland al jarenlang met een lage dichtheid van slechts 35 woningen per hectare wordt gebouwd. Planoptimalisatie zou volgens de provincie plaats kunnen vinden door een lagere parkeernorm te hanteren (bijvoorbeeld 1 parkeerplaats per woning in plaats van 1,7 of zelfs 2,4 per woning) op locaties die aanzetten tot lopen, fietsen en/of het gebruik van openbaar vervoer. Een andere optie is door, gevoed vanuit een groeiende vraag van kleinere huishoudens, uit te gaan van een centrum-dorpse of stedelijke leefomgeving in plaats van het standaard rijtjeshuis. Oftewel, de hoogte in. Immers, het bouwen van een huis met drie appartementen levert drie keer meer op in dezelfde tijd dan een eengezinswoning.

Door te bouwen met een hogere dichtheid behouden we meer groen en wordt het open landschap minder aangetast. Bovendien wordt op die manier optimaal gebruik gemaakt van publieke investeringen als infrastructuur, openbaar vervoer en diensten als politie, brandweer, ambulance, vuilnis en riolering. Daarnaast geeft een hogere dichtheid meer draagvlak voor huisartsen, winkels, scholen en bedrijven (van plaatselijke ondernemers).

4.1.1 Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking is een instrument voor efficiënt ruimtegebruik. Indien een gemeente een ruimtelijke ontwikkeling wil realiseren, wordt de Ladder doorlopen. Dit instrument is opgenomen in nationale wet- en regelgeving en daarom is in de provinciale omgevingsverordening een verwijzing opgenomen naar de Rijksladder.

Uitgangspunt van de Ladder is dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling (meer dan 11 woningen) voorziet in een behoefte en in beginsel binnen bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd. Bij de onderbouwing conform de Ladder voor duurzame verstedelijking komt dus ook de term 'bestaand stedelijk gebied' aan de orde.

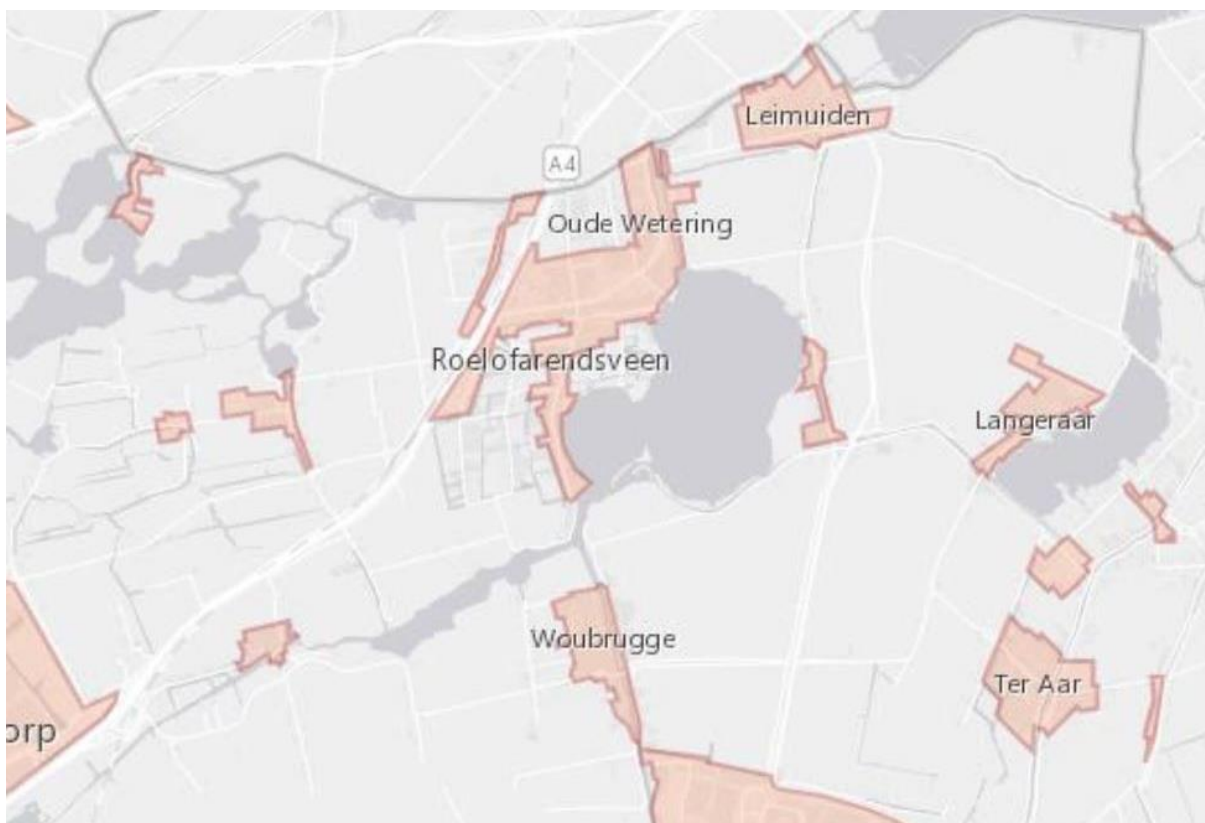
4.1.2 Bestaand stedelijk gebied

Het begrip 'stedelijk gebied' dat in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) wordt gehanteerd, betekent hetzelfde als het begrip 'stads- en dorpsgebied' dat in provinciaal beleid wordt gehanteerd. In het Bro is het begrip gedefinieerd als *“een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel*

of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.”

Bij het begrip ‘stads- en dorpsgebied’ gaat het dus niet alleen om een bestaand samenstel van bebouwing, maar de bebouwing moet ook bestemd zijn voor stedelijke functies. Specifiek in Zuid-Holland bekeken wordt een aantal situaties nadrukkelijk niet beschouwd als bestaand stads- en dorpsgebied. De glastuinbouwgebieden, verspreid liggende kassen en verblijfsrecreatieparken worden in principe niet gerekend tot het bestaand stedelijk gebied. Andersom kan nog onbebouwd gebied soms juist wel worden beschouwd als bestaand stads- en dorpsgebied, met name als het een terrein betreft dat grotendeels is omringd door wel bebouwd gebied of inmiddels bouwrijp is gemaakt.

De provincie Zuid-Holland heeft de contouren van het bestaand stads- en dorpsgebied verwerkt in een kaart. Echter, bovenstaande definitie van bestaand stedelijk gebied/stads- en dorpsgebied is leidend en de kaart dus indicatief.



Afbeelding 8: Bestaand stads- en dorpsgebied d.d. 20 februari 2019 (bron: Provincie Zuid-Holland).

4.2 Beleidslijn Kaag en Braassem

Provinciaal beleid geeft dus aan dat nieuwe stedelijke ontwikkelingen (>11 woningen) in beginsel binnen bestaand stads- en dorpsgebied moeten worden gerealiseerd. Op het moment dat een ruimtelijke ontwikkeling is voorzien binnen bestaand stedelijk gebied spreken we van een inbreiding en als iets buiten de indicatieve contour valt van een uitbreiding. Uiteraard gaat onze voorkeur ook uit naar ruimtelijke ontwikkelingen – en dus niet alleen nieuwe stedelijke ontwikkelingen – binnen bestaand stedelijk gebied, zodat ons waardevolle open landschap zoveel mogelijk intact blijft. Echter, de ruimte voor inbreiden/verdichten is beperkt en dus ontkomen we er soms niet aan om ook ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied toe te

staan. Daarnaast zijn er zogezegd functies die juist met name in het buitengebied gerealiseerd zijn of worden; denk aan agrarische bedrijven, glastuinbouw en verblijfsrecreatie.

4.2.1 Waar inbreiden/uitbreiden?

In de Samenwerkingsagenda 2018-2022 'Maak meedoen mogelijk' is omtrent dit onderwerp als uitgangspunt gesteld: inbreiden waar het kan, uitbreiden waar het moet. Grofweg vat dit de beleidslijn ook wel samen en komt dit overeen met de visie van de provincie Zuid-Holland.

Zoals gezegd is het aantal geschikte en overgebleven inbreidingslocaties beperkt. Het kan dan ook zomaar zo zijn dat we steeds vaker in overleg moeten treden met de provincie om buiten de BSD-contour te bouwen (of dat we met bouwplannen de hoogte in moeten). Als voorschot daarop hebben we in onze Omgevingsvisie zelf een tweede contour opgenomen; de lichtere arcering 'Kernen' (zie hiervoor afbeelding 6 en bijlage 3). Die contour is ontstaan op basis van verschillende inzichten/uitgangspunten:

- In onze ogen illustreert deze contour de meest logische uitbreidingsruimte bij de verschillende dorpen. Het gaat dan eigenlijk altijd om het bouwen aan de dorpsranden op zoek naar natuurlijke grenzen om dorpen 'af te maken', zodat de impact op het open landschap beperkt blijft.
- Daarnaast is de contour ook gebaseerd op de grenzen van de bestemmingsplannen in onze gemeente. Dus in sommige gevallen wat naar onze mening bestaand stads- en dorpsgebied is en waar we in eerste instantie zouden moeten verdichten.

In de loop van de tijd kunnen we uiteraard tot andere inzichten komen of erachter komen dat we bepaalde locaties die geschikt zijn voor een kleinschalige uitbreiding over het hoofd hebben gezien. De betreffende kaart bij de Omgevingsvisie is dan ook niet in beton gegoten en kan bijvoorbeeld bij iedere herziening van de Omgevingsvisie geüpdatet worden.

4.2.2 Onder welke voorwaarden inbreiden/uitbreiden?

Voor inbreidingsinitiatieven is in 2011 de Nota Inbreidingslocaties opgesteld. Die nota heeft in beginsel betrekking op zelfstandige ontwikkelingen binnen bestaand stads- en dorpsgebied. Omdat geen enkele inbreiding hetzelfde is en er altijd sprake is van een andere context, is maatwerk het sleutelwoord. Om voldoende houvast te bieden bij het beoordelen van initiatieven is in de Nota Inbreidingslocaties voor elk dorp een beschrijving gemaakt waarin de bestaande karakteristiek is verwoord. De nota pretendeert geen kant en klaar antwoord te geven op de wenselijkheid van een initiatief en de beschrijving dient dan ook niet naar de letter, maar naar de geest te worden geïnterpreteerd. Per locatie moet maatwerk worden geleverd waarbij de nota aangeeft aan welke aspecten van belang zijn. Voor sommige linten zijn wel harde ruimtelijke criteria opgesteld waarbinnen kleinschalige inbreidingsinitiatieven zonder problemen mogelijk moeten zijn.

Als het gaat om uitbreidingen, dan zijn de randvoorwaarden een stuk minder hard. Of een uitbreidingsinitiatief op een bepaalde locatie passend is, moet dan ook duidelijk onderbouwd worden in het planvoorstel door een stedenbouwkundige. Om toch enigszins richting te kunnen geven aan uitbreidingsinitiatieven en te kunnen bepalen of een plan passend is in de omgeving, moet een dergelijke onderbouwing minimaal ingaan op onderstaande aspecten.

- *Woningtype*; voor welke doelgroep wordt er gebouwd? Misschien wel het belangrijkste toetsingskader. Wordt er met het initiatief voor uitbreiding – of in ieder geval met het project

als geheel – in een bepaalde actuele woningbehoefte voorzien? Op het moment van schrijven is er met name behoefte aan sociale huur- of koopwoningen, middeldure huur- en betaalbare koopwoningen (t.b.v. starters/middeninkomens) en zorg-/senioren-/levensloopbestendige woningen.

- *Landschappelijke inpassing*; bij een eventuele ontwikkeling aan een dorpsrand moet extra aandacht besteed worden aan de geleidelijke overgang tussen woonwijk en open landschap. We gaan geen ‘nieuwe dorpen stichten’ midden in de polder. Daarnaast dient een ontwikkeling met respect voor de bestaande karakteristieken ontworpen te worden. Denk aan verkavelingsstructuur, slotenpatroon, type landschap, kenmerkende zichtlijnen, etc.
- *Openbare ruimte*; uitgangspunt van een ontwerp dient te zijn dat er een aangename omgeving gecreëerd wordt om in te verblijven. Daarnaast geldt dat zodra een plan openbare ruimte bevat (die na de realisatie in beheer van de gemeente komt), die moet voldoen aan de gemeentelijke Leidraad Inrichting Openbare Ruimte (LIOR). Hierbij valt onder andere te denken aan het aantal vierkante meters groen (60 m² per maximum aantal wooneenheden op één verdieping), het aantal bomen (0,4 bomen per woning plus het aantal bomen dat voor het project is gekapt) en het percentage aan speelvoorzieningen (3% van het plangebied).
- *Verkeer en parkeren*; bij elk woningbouwinitiatief is dit een belangrijk aandachtspunt. Allereerst dient een initiatief uiteraard te voldoen aan de gemeentelijke Nota Parkeernormen. Daarnaast dient het omliggende wegennet geanalyseerd te worden. Kan de bestaande infrastructuur de planvorming en extra verkeersdruk aan? En wat doen we met kosten als wegen verbreed of extra aangelegd moeten worden? Ten slotte kan het ook zomaar zo zijn dat het op sommige plekken juist niet wenselijk is om (extra) woningen te concentreren, omdat je hier in beginsel weinig verkeer wilt, bijvoorbeeld rond scholen (anders dan haal- en brengverkeer) of rondom speeltuinen.
- *Type bebouwing*; welke doelgroep wordt er beoogd te voorzien? Hoe kan het gebied waar de planlocatie in/nabij ligt worden getypeerd? Is er sprake van een karakteristiek gebied? Sluit de ontwikkeling aan op het type bebouwing in de omgeving of vormt dit juist een contrast?
- *Natuurinclusief bouwen*; meer en meer wordt het belang van natuurinclusief bouwen duidelijk. Enerzijds is het van belang om rekening te houden met de flora en fauna (biodiversiteit) en zeker als een planontwikkeling ten koste gaat van groen/natuur/open landschap. Anderzijds is het belang van het wonen in een groene omgeving voor het welzijn van mensen inmiddels alom bekend.

5. Conclusie

Het is goed om te beseffen dat hoogbouw en uitbreiding geen doelen op zich zijn, maar consequenties/oplossingen zijn van/voor de woningbouwopgave. Dit visiedocument bevat geen kant en klaar antwoord op de vraag wanneer een initiatief voor hoogbouw of inbreiden/uitbreiden is toegestaan of wenselijk is. Het is nagenoeg onmogelijk om waterdichte randvoorwaarden te stellen die voor de gehele gemeente hetzelfde zijn, want zo zwart-wit is het niet. Ruimtelijke ordening is maatwerk. Of een initiatief voor hoogbouw of uitbreiding op een bepaalde plek passend dan wel te rechtvaardigen is, kan per locatie verschillen.

Desalniettemin geeft de visie op hoogbouw en inbreiden/uitbreiden wel antwoord op een hoop andere vragen, waardoor het op z'n minst duidelijk is wat de grondhouding van de gemeente is op deze twee onderwerpen. Daarnaast geeft dit document een goed beeld van de toetsingskaders en schept het duidelijke verwachtingen richting met name initiatiefnemers.

Hoogbouw

Initiatieven voor hoogbouw sluiten we op voorhand niet uit. Bovendien zijn er plekken aan te wijzen waar hoogbouw in beginsel niet onlogisch is. Hierbij kan gedacht worden aan:

- nabij een 'centrum'/voorzieningen;
- als onderdeel van een clustering van hoogbouw (bedrijf- en appartementencomplexen);
- ter vervanging van bestaande hoogbouw.

Of een initiatief voor hoogbouw op een bepaalde planlocatie passend is, moet duidelijk onderbouwd worden in het planvoorstel door een stedenbouwkundige. Een dergelijke onderbouwing moet minimaal ingaan op onderstaande aspecten:

- woningtype;
- openbare ruimte;
- verkeer en parkeren;
- straatprofiel;
- type bebouwing omliggende omgeving;
- architectuur;
- zichtlijnen;
- schaduwwerking en windstructuren;
- Luchthavenindelingbesluit (LIB);
- peil/hoogteverschillen;
- aan-/afwezigheid ramen.

Inbreiden/uitbreiden

We benutten inbreidingslocaties optimaal waar dat kan en breiden uit buiten bestaand stads- en dorpsgebied waar dat moet. Omdat we zeer zuinig zijn op ons buitengebied, moet duidelijk onderbouwd worden in het planvoorstel door een stedenbouwkundige of een initiatief voor uitbreiding op een bepaalde locatie passend is. Een dergelijke onderbouwing moet minimaal ingaan op onderstaande aspecten:

- woningtype;
- landschappelijke inpassing;
- openbare ruimte;
- verkeer en parkeren;
- type bebouwing;
- natuurinclusief bouwen.

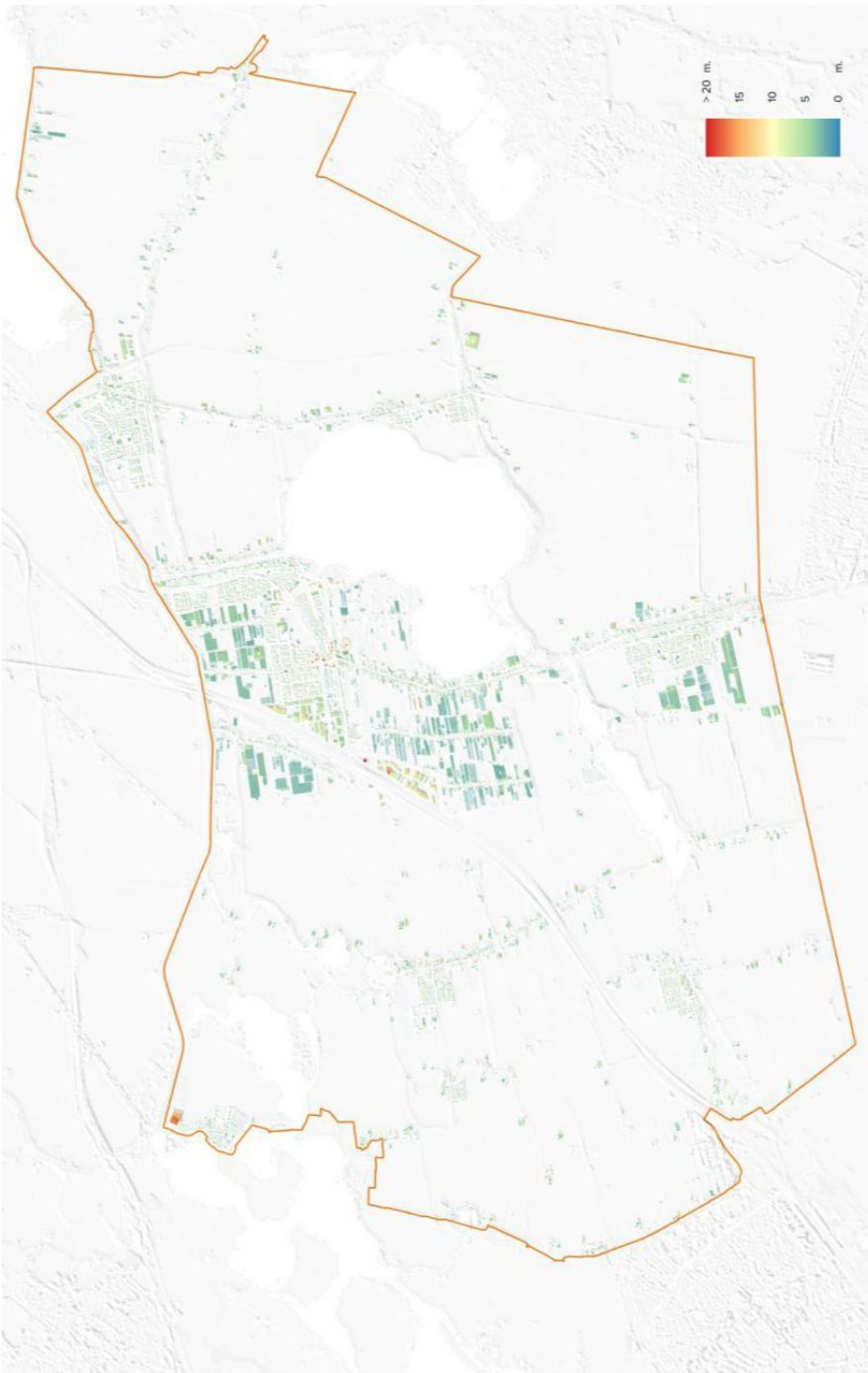
Bijlagen

Bijlage 1 – Analysekaart bouwhoogtes

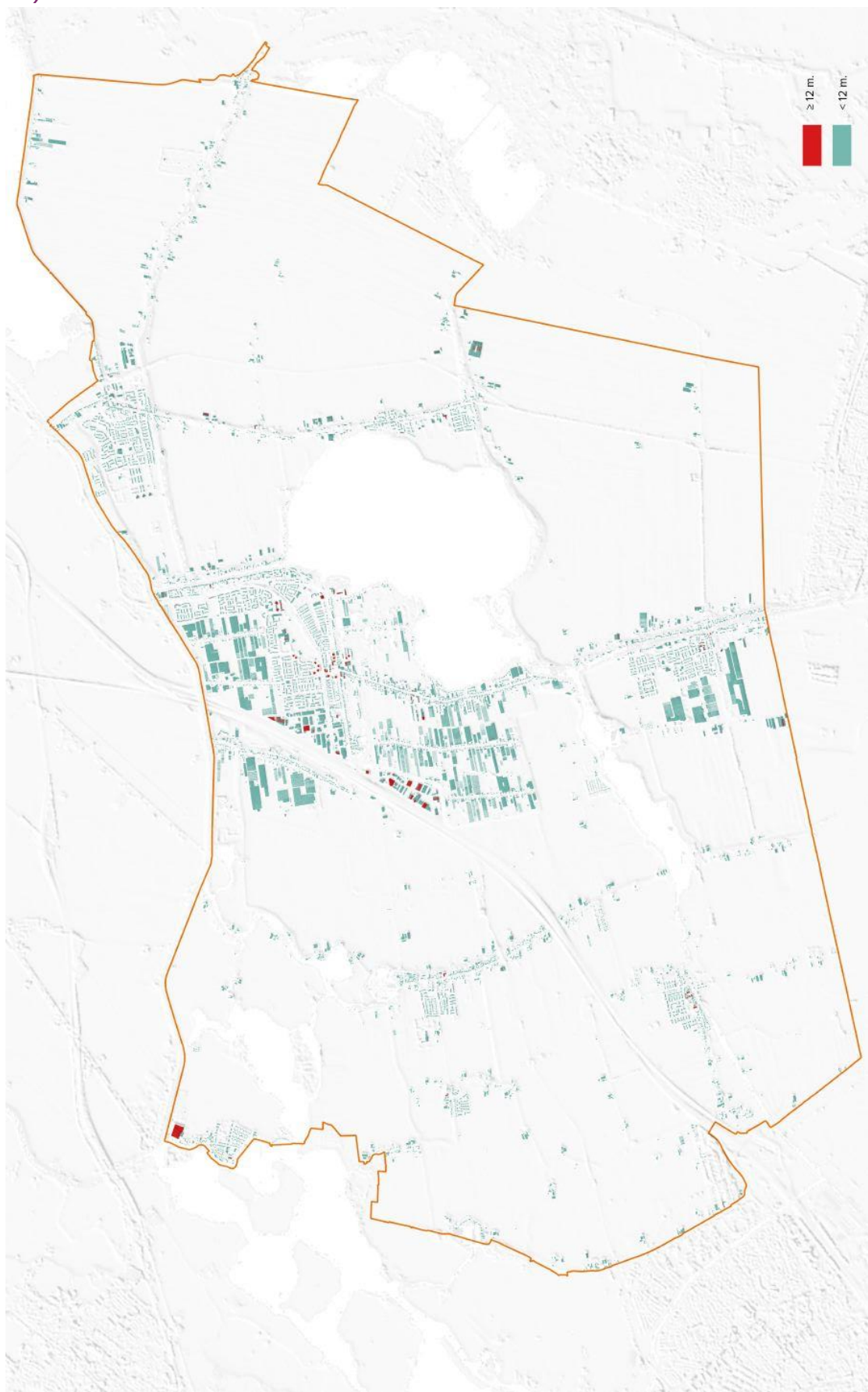
Bijlage 2 – Analysekaart 12 m en hoger

Bijlage 3 – Gebiedstypekaart 'Kernen' omgevingsvisie

Bijlage 1 – Analysekaart bouwhoogtes (bron: IMOSS bureau voor stedenbouw bv)



Bijlage 2 – Analysekaart 12 m en hoger (bron: IMOSS bureau voor stedenbouw
bv)



Bijlage 3 – Gebiedstypekaart 'Kernen' omgevingsvisie (bron: KuiperCompagnons)

