

M. Norder

Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12 600, 2500 DJ Den Haag

De voorzitter van Commissie Stedelijke Ontwikkeling en
Ruimtelijke ordening

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk

DSO/2009.2144 - RIS 170509

Doorkiesnummer

070 - 353 43 41

E-mailadres

Aantal bijlagen

1

Datum

9 februari 2010

Onderwerp

actualisering van de normen ten aanzien van bezonning en
windhinder

1. Inleiding

1.1 Korte terugblik ten aanzien van het ontstaan van de norm

In januari 1996 stemde de toenmalige raadscommissies voor Ruimtelijke Ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting en voor Verkeer en Vervoer, Binnenstad en Monumenten in met normen voor bezonning en windhinder (onder 'norm' wordt in deze brief 'regel' of 'richtsnoer' verstaan).

In het vervolg zouden bij de toetsing van stedenbouwkundige plannen en bouwplannen deze normen als algemeen gemeentelijk kader worden gehanteerd. Voor de inhoud van de normen verwijs ik u korthedshalve naar bijgevoegde stukken uit 1996. In de afgelopen jaren hebben de normen hun dienst bewezen.

Thans deel ik u mee dat na ruim tien jaar de normen door een ambtelijke werkgroep, binnen de Dienst Stedelijke Ontwikkeling, zijn geactualiseerd. De voorstellen tot bijstelling doe ik u hierbij toekomen. Gebleken is dat er nog steeds geen wettelijke regels zijn en dat er nog altijd behoefte is aan normen op het gebied van bezonning en windhinder.

Aanleiding voor het opstellen van een norm waren destijds de bouwontwikkelingen in het centrum (bouw van het stadhuis en het ministerie van VROM).

Recente projecten, zoals het Wijnhavenkwartier, en de juridische procedures die hieromtrent hebben gespeeld, alsmede nieuwe ontwikkelingen in het kader van de structuurvisie, geven aanleiding om de bestaande normen bij te stellen.

Recent is in de gemeenteraad de Agenda voor de Haagse Verdichting besproken, als thematische uitwerking van de structuurvisie (rv 51; RIS 159469). Bezonning (schaduwwerking) en windhinder zijn bij verdichting van de bestaande stad belangrijke randvoorwaarden waaraan moet worden getoetst. Daarom ook is het van belang dat de ervaringen vanuit het verleden worden benut voor de actualisering van het Haagse beleid.

Inlichtingen bij

D. de Graaf

Postadres: Postbus 12 600, 2500 DJ Den Haag

Bezoekadres: Spui 70, Den Haag

Internetadres: www.denhaag.nl

Telefoon: 070 - 353 43 41

Fax: 070 - 353 36 15

1.2 Korte samenvatting van de resultaten en aanpassingen als gevolg van de actualisering
De resultaten en aanpassingen, als gevolg van de actualisering, leiden niet tot een fundamentele herziening van de bestaande normen. In paragraaf 4 leest u een uitgebreide samenvatting van de resultaten en aanpassingen.

Uit ervaringen uit het verleden, bij bezwaar- en beroepsprocedures, is gebleken dat de normen met betrekking tot bezonning onduidelijkheden bevatten en dat de begrenzing van het toepassingsgebied en het onderzoeksgebied niet eenduidig is beschreven. De actualisering heeft voornamelijk als doel de bruikbaarheid en de juridische houdbaarheid van de norm te vergroten. Met het doorvoeren van de aanpassingen hoop ik te bereiken dat er minder discussies plaatsvinden over de gestelde criteria voor bezonning. In de ‘nieuwe norm’ voor bezonning is nauwkeurig beschreven dat het gevraagde onderzoek zich in hoofdzaak richt op de grootschalige ontwikkelingen. Voorts richt het onderzoek zich met name op de kwaliteit van de woonomgeving. Ten slotte is er een duidelijke begrenzing aan het onderzoeksgebied gesteld door het gebied te beperken tot maximaal driemaal de hoogte van het te realiseren project.

Voor windhinder en windgevaar in de gebouwde omgeving is er landelijk een privaatrechtelijke norm (NEN 8100) uitgebracht. In deze norm worden vooral de toepassingscriteria beschreven. Zo is in de norm beschreven: wanneer onderzoek naar wind bij bouwwerken nodig is, hoe het onderzoek moet worden uitgevoerd, aan welke eisen moet worden getoetst en hoe rapportage moet plaatsvinden. Zoals gezegd leidt de ‘nieuwe norm’ voor windhinder niet tot een verzwaring van de eisen, maar wel tot een andere, meer uniforme, methode van toetsen. Daarom stel ik voor om deze norm van toepassing te verklaren.

1.3 Korte verkenning werkwijze ten aanzien van bezonning en windhinder in andere G4-gemeenten

Bij navraag bij Amsterdam, Rotterdam en Utrecht blijkt dat daar geen geformaliseerd actief beleid terzake is geformuleerd. Bij afwezigheid van wettelijke normen worden formuleringen gebruikt als (bijvoorbeeld in de ‘Hoogbouwvisie gemeente Utrecht’) “eventuele negatieve effecten moeten worden meegenomen”. Duidelijke criteria, zoals beschreven in deze brief, worden niet gehanteerd. Vaak wordt bij windhinder gebruik gemaakt van de NEN 8100.

In het vervolg van deze brief kunt u kennis nemen van de totstandkoming van de normen, waaraan in het vervolg nieuwe stedenbouwkundige plannen en bouwplannen worden getoetst op het gebied van bezonning en windhinder.

2. Bezonning

2.1 Bestaande Haagse bezonningsnorm

Voor de bestaande bezonningsnorm in Den Haag, zoals gesteld in de commissiebrief van januari 1996, wordt aangesloten bij de bezonning volgens het toenmalige woonwaarderingssysteem (‘lichte TNO-norm’). De Haagse bezonningsnorm gaat er vanuit dat de ondergrens op tenminste twee mogelijke bezonningsuren per dag in de periode van 19 februari tot 21 oktober, uitgaande van een zonhoogte van meer dan 10 graden, moet liggen. In afwijking van de lichte TNO-norm is in de Haagse norm de bezonning van gevels maatgevend, onafhankelijk van de plaats van de ramen. Bij de lichte TNO-norm werd namelijk de bezonning op het midden van de vensterbank van de binnenkant van het raam gerekend.

Gesteld is verder dat stedenbouwkundige plannen een bezonningsparagraaf dienen te bevatten, met daarin:

- a. de plekken in het plangebied waar de bezonning volgens de norm in stedelijke situaties, in relatie tot de beoogde functie, kritisch is;
- b. de plekken in het plangebied waar de bezonning bij realisatie van het plan zal afnemen, alsmede de mate van de afname;
- c. aparte aandacht voor de bezonning van woningen en van openbare en semi-openbare ruimten met een recreatieve functie.

2.2 Onderwerpen die uit de actualisering naar voren zijn komen

De genoemde ambtelijke werkgroep heeft zich de volgende vragen gesteld om tot verbetering en verduidelijking van de norm te komen:

1. Wanneer een bezonningsnorm stellen?
 - alleen bij nieuwe gebiedsontwikkelingen (hoogbouw) of ook bij beperkte bouwactiviteiten (dakopbouwen) in bestaande wijken?
2. Waarop is de norm van toepassing en waar bestaat het onderzoek uit?
 - op alleen de bestaande bouw en de omgeving of ook op de nieuwbouw zelf?
 - alleen op gevels van bestaande woningen of ook op de buitenruimten van woningen?
 - of ook op de openbare ruimte?
3. Moet het onderzoeksgebied worden begrensd?
NB volgens de bestaande bezonningsnorm geldt 'het plangebied'.

2.3 Resultaten van de actualisering

Ad 1) Wanneer een bezonningsnorm stellen?

Zoals in de inleiding is aangegeven is de bezonningsnorm destijds opgesteld naar aanleiding van vragen van gemeenteraadsliden omtrent bezonnings- en windhinderproblematiek bij nieuwbouw en met name bij hoogbouw. De oorspronkelijke lichte TNO-norm die de stedenbouwkundigen hanteerden werd ingeruild voor de Haagse norm.

In de loop van de tijd is de norm ook toegepast in andere situaties dan hoogbouw. Zo is in de kadernota Dakopbouwen uit 2006 de norm ook van toepassing verklaard. Gebleken is dat het verhogen van bestaande gevelwanden een behoorlijke impact kan hebben op de omgeving en door omwonenden wordt gevoeld als een aantasting van bestaande rechten.

Ook werd de norm toegepast om bezwaren van omwonenden tegen een aan- of uitbouw bij de burelen te beantwoorden. Het toepassingsgebied van de norm werd, als gevolg daarvan, steeds uitgebreid, terwijl de norm oorspronkelijk is opgesteld om de effecten van hoogbouw te toetsen. Het steeds moeten toetsen van allerlei betrekkelijk geringe invloeden heeft een sterke mate van juridificering tot gevolg. Hiermee wordt m.i. het oorspronkelijke doel voorbij geschoten. De actualisering heeft voornamelijk als doel de bruikbaarheid en de juridische houdbaarheid van de norm te vergroten. In ogeschouw moet worden genomen dat een bezonningsnorm altijd een subjectief karakter kent. De norm is destijds opgesteld om de bezonning van gevels te kunnen toetsen aan objectieve criteria, met als doel om het belang, de beleving van zon op de gevel, als een stedenbouwfysische kwaliteit, te beschermen.

Ik ben van mening dat het oorspronkelijke uitgangspunt van de Haagse norm moet worden gehanteerd bij bouwplannen voor hoogbouw. Uitzondering daarop wil ik maken voor verhogingen in een bestaande straat (dakopbouwen of het toevoegen van extra bouwlagen), indien de situatie daartoe aanleiding geeft en sprake is van strijdigheid met het vigerende bestemmingsplan.

Ook kan er een onderzoek worden gevraagd indien in het bestemmingsplan een nadere eisenregeling ten aanzien van bezonning is opgenomen.

Een bezonningsonderzoek kan achterwege worden gelaten, indien het gaat om bestemmingsplannen waarin geen nieuwe ontwikkelingen zijn voorzien (conserverend zijn) of waarin uitsluitend niet woonfuncties voorkomen (bijvoorbeeld voor bedrijfsterreinen).

Samenvattend: er moet of kan een rapportage worden gevraagd indien:

1. er sprake is van een bouwhoogte van meer dan 25 meter of als de nieuwbouw ten minste 1½ keer de hoogte heeft van de gemiddelde hoogte van de omgeving (de initiatiefnemer dient de rapportage aan te leveren);
2. er sprake is van kleinere hoogten, bijvoorbeeld bij dakopbouwen of extra bouwlagen, per situatie door Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) te bepalen of er sprake is van te verwachten schaduw hinder;
3. in het bestemmingsplan een nadere eisenregeling ten aanzien van bezonning is opgenomen.

Ad 2) Waarop is de richtlijn van toepassing en waar bestaat het onderzoek uit?

De normen zijn destijds opgezet om de invloed van nieuwbouw, en met name hoogbouw, op zijn omgeving te binden aan objectieve criteria. Om dit te kunnen bepalen is gesteld, dat in voorkomende gevallen een onderzoek moet worden ingesteld, waarvan de resultaten worden opgenomen in een rapportage. Over de opzet en de uitgangspunten van het onderzoek merk ik het volgende op:

- bij nieuwe bestemmingsplannen is het onderzoek globaal van aard en strekt zich uit tot alle ruimtelijke objecten in het gebied;
- bij projectbesluiten/bouwplannen is het onderzoek concreet van aard. In een tijdsmaat dient te worden aangegeven in welke mate er sprake is van een afname van bezonning op gevels van hoofdgebouwen, waarin, in de breedste zin, wordt gewoond, met uitzondering van logiesgebouwen (is tijdelijke bewoning);
- bij de gevel van een woning is in de berekening sprake van bezonning, indien een denkbeeldig punt (het 'meetpunt') op de gevel in de zon ligt. Het meetpunt ligt op 0,75 meter hoogte, op het midden van de gevel. Bij het stellen van de norm mag de bezonning op voor- en achtergevels bij elkaar worden opgeteld.

De norm is voorts van toepassing op:

- de omgeving van het te realiseren project en niet op de nieuwbouw zelf (omdat voor de nieuwbouw geldt dat alleen de technische regels uit het Bouwbesluit mogen worden gesteld);
- openbare en semi-openbare ruimten met een recreatieve functie. Buitenruimten bij scholen en kinderdagcentra worden hiermee gelijkgesteld. Er is in de berekening sprake van bezonning, indien meer dan 50% van de oppervlakte in de zon ligt.

De norm is niet van toepassing op:

- ondergeschikte aan- en uitbouwen en bijgebouwen (NB: meerlaagse uitbouwen met verblijfsruimten zijn onderdeel van het hoofdgebouw en niet ondergeschikt);
- buitenruimten bij woningen: balkons en particuliere tuinen;
- de openbare weg.

Het bezonningsonderzoek bij stedenbouwkundige plannen en bouwplannen bestaat uit een rapportage inhoudende:

- rapportage van de beschaduwning in beeld (2 dimensionaal of 3 dimensionaal), in tabelvorm en in tekst met betrekking tot de bestaande situatie op 19 februari;
- rapportage van de beschaduwning in beeld (2 dimensionaal of 3 dimensionaal), in tabelvorm en in tekst met betrekking tot de nieuwe situatie op 19 februari;

- de plekken waar de bezonning volgens de norm, in relatie tot de beoogde functies, kritisch is met het aangeven van de mate van de afname.

Ad 3) Moet het onderzoeksgebied worden begrensd?

Uit ervaringen van de afgelopen jaren is gebleken dat het onvoldoende duidelijk is tot waar het onderzoeksgebied zich moet uitstrekken. Dit heeft meermaals geleid tot onduidelijke situaties of tot nadere onderzoekingen, achteraf, met als gevolg onzekerheid in de juridische procedure. In de bestaande bezonningsnorm is sprake van 'het plangebied'. Het zal duidelijk zijn dat bij bouwplannen (met projectbesluit) dit een te beperkende aanduiding is.

Daarom worden de volgende begrenzingen doorgevoerd:

- bij het ontwikkelen van nieuwe bestemmingsplannen bestaat het onderzoeksgebied uit het bestemmingsplangebied met de beperking dat de bezonning, bij een zonhoogte van minder dan 10 graden, niet in het onderzoek wordt meegenomen (dit is conform de bestaande bezonningsnorm);
- aan de randen van het bestemmingsplangebied wordt het onderzoeksgebied uitgebreid met een gebied (buiten het bestemmingsplangebied) dat op dezelfde manier als bij bouwplannen (zie hierna) is gerelateerd aan de hoogte van de bebouwing op rand;
- bij bouwplannen (met projectbesluit) wordt het onderzoeksgebied gerelateerd aan de hoogte van het te ontwikkelen gebouw en beperkt tot een gebied rondom het bouwwerk met een straal van driemaal de hoogte van dat gebouw.

De afweging die ik hierbij maak is als volgt.

Uit ervaring is gebleken dat het onderzoeksgebied (met name bij bouwplannen) moet worden begrensd door objectieve criteria, omdat het onderzoek anders veel te uitgebreid en te complex wordt.

Voor reclamanten is het van belang om te weten waar hun 'recht' begint en waar het eindigt. De kans dat de beschikking (bouwvergunning/projectbesluit) wordt geschorst, omdat het beleid te vaag is of omdat het onderzoek te beperkt was, moet worden geminimaliseerd. Het is voor de gemeente en opdrachtgevers van belang om juridische risico's zoveel mogelijk uit te sluiten.

Als motivering kan verder naar voren worden gebracht dat woningen die op grote afstand van de ruimtelijke ingreep liggen betrekkelijk weinig invloed ondervinden (relatief kort) van de geprojecteerde hoogbouw.

3. Windhinder en windgevaar

3.1 Bestaande windhindernorm

In januari 1996 zijn de in de inleiding genoemde raadscommissies akkoord gegaan met een norm voor windhinder.

In deze norm wordt voor windhinder onderscheid gemaakt tussen gebieden waarin verschillende maximale jaargemiddelde windsnelheden worden toegestaan. Onderscheid wordt gemaakt tussen: doorloopgebied, slentergebied, verblijfsgebied kort en verblijfsgebied lang. Het gebied bij gebouwingangen moet minimaal het kwaliteitsniveau hebben van slentergebied. In de praktijk is gebleken dat de gebieden niet altijd eenduidig kunnen worden onderscheiden en dat de gebouwingangen niet altijd bekend zijn in de fase dat het onderzoek wordt uitgevoerd. NB. de norm voor windgevaar wordt (ook) gerelateerd aan de plaats van de hoofdingang.

3.2 Nieuwe ontwikkelingen

Ondertussen is het onderzoek en de discussie over windhinder voortgezet. Begin 2006 is de Nederlandse norm 'Windhinder en windgevaar in de gebouwde omgeving' (NEN 8100) uitgebracht.

Deze norm is tot stand gekomen doordat diverse partijen overeenstemming hebben bereikt over het uitvoeren van windhinderonderzoeken. In de norm wordt vooral de toepassingscriteria beschreven. Zo is in de norm beschreven: wanneer onderzoek naar wind bij bouwwerken nodig is, hoe het onderzoek moet worden uitgevoerd, aan welke eisen moet worden getoetst en hoe rapportage moet plaatsvinden.

Het is een privaatrechtelijke norm die van toepassing kan worden verklaard in contracten. De norm NEN 8100 kan ook door gemeentes van toepassing worden verklaard bij het toetsen van stedenbouwkundige plannen (bestemmingsplannen en projectbesluiten/bouwplannen). De NEN 8100 heeft een methode en normering die veel overeenkomt met de normering die Den Haag de afgelopen tien jaar heeft gehanteerd.

3.3 Voordelen en inhoud van de nieuwe norm

De belangrijkste voordelen van het aanwijzen van NEN 8100 zijn:

- de landelijk uniforme wijze van onderzoek en rapportage (Den Haag hanteert als één van de weinige gemeentes nog een eigen richtlijn);
- dat via de bijbehorende praktijkrichtlijn (NPR 6097) kan worden gerekend met de lokale windstatistiek;
- dat in de norm een praktisch beslismodel staat, waarmee kan worden bepaald of een uitgebreid windhinderonderzoek wel of niet nodig is.

Ten opzichte van de bestaande Haagse norm zijn de nieuwe normwaarden in de NEN 8100 niet noemenswaardig veranderd. De grootheden waarin windhinder en windgevaar worden uitgedrukt zijn wél veranderd. In plaats van maximaal toelaatbare jaargemiddelde windsnelheden en maximaal aantal uren overschrijding, wordt in NEN 8100 alles uitgedrukt in overschrijdingskansen.

Ten aanzien van windhinder zijn vijf kwaliteitsklassen A t/m E gedefinieerd, waarbij A overeenkomt met de kleinste overschrijdingskans en E met de grootste overschrijdingskans. De waardering van de kwaliteitsklasse is afhankelijk van de activiteitenklasse. Ten aanzien van windhinder worden drie verschillende activiteitenklassen I, II en III onderscheiden, die kortweg worden gekenmerkt met 'doorlopen', 'slenteren' en 'langdurig zitten'. In de norm is een definitie gegeven voor de verschillende activiteiten. Het werken met activiteitenklassen (in de nieuwe norm) is flexibeler dan het aanwijzen van gebieden (in de bestaande norm).

De waardering van het lokale windklimaat wordt gekwalificeerd met 'goed', 'matig' of 'slecht'. Als invloedssfeer geeft de norm het gebied rondom een bouwwerk met een straal van zesmaal de hoogte van dat bouwwerk, met een maximum van 300 meter.

3.4 Normstelling

Als ondergrens moet minimaal een 'matig' (zoals gekwalificeerd in NEN 8100) windklimaat worden nagestreefd. Een 'slecht' windklimaat wordt slechts bij hoge uitzondering en onder nadere voorwaarden toegestaan.

Bij windgevaar worden twee kwalificaties gegeven: 'beperkt risico' en 'gevaarlijk'.

Het spreekt voor zich dat de kwalificatie 'gevaarlijk' in beginsel moet worden voorkomen.

4. Samenvatting van de resultaten en aanpassingen als gevolg van de actualisering

4.1 Bezonnning

Ten aanzien van de bestaande bezonningsnorm leidt de actualisering tot het volgende:

- de bestaande bezonningsnorm (uit 1996) op hoofdlijnen te handhaven en, waar nodig, aan te passen en aan te scherpen;
- onderzoek is vereist indien sprake is van een bouwhoogte van meer dan 25 meter of als de nieuwbouw ten minste 1½ keer de hoogte heeft van de gemiddelde hoogte van de omgeving;
- onderzoek kan worden gevraagd als er sprake is van kleinere hoogten, bij verhogingen van de bestaande gevelwand (bv. dakopbouwen of extra bouwlagen);
- voor gevels van hoofdgebouwen, waarin, in de breedste zin, wordt gewoond met uitzondering van logiesgebouwen;
- bij de gevel van een woning is in de berekening sprake van bezonnning, indien een denkbeeldig punt (het 'meetpunt') op de gevel in de zon ligt. Het meetpunt ligt op 0,75 meter hoogte, op het midden van de gevel. Bij het stellen van de norm mag de bezonnning op voor- en achtergevels bij elkaar worden opgeteld;
- de norm is alleen van toepassing op de omgeving van het te realiseren project en niet op de nieuwbouw zelf;
- de norm is ook van toepassing op openbare en semi-openbare ruimten met een recreatieve functie, buitenruimten bij scholen en kindercentra, maar niet op de openbare weg;
- de norm is niet van toepassing op buitenruimten (balkons, tuinen), bijgebouwen of ondergeschikte aan- en uitbouwen van woningen;
- bij bestemmingsplannen, projectbesluiten/bouwplannen wordt het onderzoeksgebied beperkt tot een gebied rondom het bouwwerk met een straal van maximaal driemaal de hoogte van het te realiseren project;
- bij bestemmingsplannen worden daarnaast het hele gebied en alle ruimtelijke objecten onderworpen aan een globaal onderzoek.

4.2 Windhinder en windgevaar

Ten aanzien van de bestaande norm voor windhinder en windgevaar leidt de actualisering tot het volgende:

- de bestaande norm (uit 1996) te vervangen door de norm NEN 8100;
- voor windhinder een windklimaat na te streven zoals genoemd is in de NEN 8100 voor de betreffende activiteiten en minimaal na te streven de kwalificatie 'matig';
- de kwalificatie 'slecht' slechts bij hoge uitzondering en onder nadere voorwaarden toe te staan;
- voor windgevaar moet de kwalificatie 'gevaarlijk' in beginsel worden voorkomen.

5. Besluitvorming t.a.v. wind- en bezonningsklimaat

Net als bij de bestaande normen (uit 1996) vormen de hiervoor beschreven bijstellingen van de bestaande norm (t.a.v. bezonnning) en de nieuwe norm (t.a.v. windhinder en windgevaar) voortaan het toetsingskader voor stedenbouwkundige plannen, bestemmingsplannen en projectbesluiten, al of niet gecombineerd met bouwplannen. Indien het project niet voldoet aan de normen dan kan het project worden geweigerd dan wel desalniettemin worden besloten dat onder voorwaarden met de planontwikkeling wordt ingestemd.

Naast bezonnning en wind weegt de gemeente immers nog vele andere aspecten af zoals architectonische vormgeving, functies, verkeer, parkeren, financiën, volkshuisvesting, sociale veiligheid etcetera.

Onderdeel van de afweging is ook dat er voorwaarden (financieel en materieel) kunnen worden opgelegd aan de initiatiefnemer om maatregelen te nemen in de openbare ruimte met het oog op de reductie van windhinder. Overeenkomstig de nieuwe Wet ruimtelijke ordening kunnen deze eisen worden vastgelegd in een grondexploitatieplan of in een overeenkomst met de initiatiefnemer.

De gemeente heeft als taak om al deze aspecten op een evenwichtige wijze tot gelding te laten komen. Het spreekt voor zich dat het aspect veiligheid/gevaar en een slecht klimaat bij wind een hard punt moet zijn. Indien hiervan toch wordt afgeweken dan moeten daarvoor zwaarwegende redenen zijn. De overige aspecten t.a.v. wind en bezonning maken deel uit van de genoemde bredere afweging. Afwijking van die normen is in concrete gevallen mogelijk als de totale belangenafweging daartoe noopt.

6. Conclusie

De hierboven weergegeven richtlijnen voor bezonning en windhinder zullen in het vervolg bij de toetsing van stedenbouwkundige plannen en bouwplannen als uitgangspunt worden gehanteerd.

Met vriendelijke groet,
de wethouder van Bouwen en Wonen,

Marnix Norder