

Afwegingskader bezonning

De Raad van de gemeente Rotterdam,

gelezen het voorstel van het burgemeester en wethouders van 13 juli 2021 (raadsvoorstel nr. 21bb9150); raadsstuk 21bb011134;

gelet op het gegeven dat er nu geen eenduidige manier is om bezonningseffecten te toetsen voor nieuwe bouwinitiatieven in relatie tot bestaande woningen er vaak wordt teruggegrepen op de lichte TNO-richtlijnen;

overwegende, dat deze TNO-richtlijn gedateerd is, nooit primair gemaakt is voor het beoordelen van effecten van schaduw op bestaande woningen en niet is vastgelegd in het bouwbesluit waardoor veel bestaande (en nieuw te bouwen) woningen nooit kunnen voldoen aan deze richtlijn;

besluit:

het hierbij behorende Rotterdamse afwegingskader bezonning vast te stellen met de volgende principes:

- Alle bouwinitiatieven hoger dan 1,5x met betrekking tot de directe omgeving (te meten in een straal van 1x de hoogte van het bouwinitiatief) moeten getoetst worden aan het afwegingskader en alle bouwinitiatieven die op binnenterreinen worden gebouwd moeten getoetst worden vanaf 10 meter hoog.
- Alle woningen op de begane grond (of eerste woonlaag) worden meegenomen in de toetsing tot maximaal 3x de hoogte van het nieuw te bouwen initiatief (tot maximaal 500 m de afstand).
- Er wordt gemeten op 0,75 cm op maaiveld (of 0,75 cm vanaf de onderste woonlaag) in het midden van de gevel.
- De meetdatum van het afwegingskader is 21 september deze is gelijkgetrokken met de hoogbouwvisie).
- Het afwegingskader kent 3 stappen. Bij stap 1 en 2 is er sprake van een kwantitatieve afweging, bij stap 3 kan er op basis van verdichting, proportionaliteit en typologie een kwalitatieve afweging gemaakt worden.

AANLEIDING

Rotterdam verdicht. In de concept-Omgevingsvisie Rotterdam zijn vijf perspectieven (ambities) benoemd voor de toekomstige ontwikkeling van de stad. Een daarvan is de verdere ontwikkeling van Rotterdam als compacte stad aan de rivier. Door hoger en compacter te bouwen, is het mogelijk meer woningen te realiseren, het draagvlak voor winkels, culturele en maatschappelijke voorzieningen te vergroten en ruimte voor groen te waarborgen en te vergroten. Door wonen, werken, onderwijs en voorzieningen op kortere afstand van elkaar te organiseren en waar mogelijk te combineren, neemt de verplaatsingsafstand en -tijd af.

Er wordt gekozen voor bundeling en concentratie van een groot deel van de verstedelijkingsopgave in de zones rondom hoogwaardige openbaar vervoer-knooppunten. Hierdoor heeft deze verdichting een lagere milieu-impact en is dus duurzamer. Op deze manier moeten tot 2040 in totaal 50.000 nieuwe woningen en 70.000 nieuwe arbeidsplaatsen gerealiseerd worden. Dit is echter een complexe opgave waarbij zorgvuldig gekeken moet worden naar de gevolgen voor de bestaande wijken, de balans tussen rust en reuring en de kwaliteit van de buitenruimte. Gevolgen van mogelijke afname van bezonning is hier een belangrijk aspect bij.

HOE GAAN WE NU MET BEZONNING OM IN ROTTERDAM?

Bij de vaststelling van bestemmingsplannen of het verlenen van omgevingsvergunningen in afwijking van een bestemmingsplan/omgevingsplan waarbij sprake is van nieuwbouw van hoge(re) gebouwen, speelt regelmatig de vraag hoe de gevolgen voor de mogelijke afname van bezonning van de bestaande woningen in de nabije omgeving getoetst wordt. Bij de besluitvorming over nieuwbouw moet inzichtelijk worden gemaakt dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening waarbij er een evenwichtige afweging is gemaakt van alle belangen, waaronder de toetsing van de effecten van hoge(re) gebouwen op omliggende woningen.

Er is echter geen wettelijke regeling die vastlegt hoe de bezonning/ schaduwwerking op omliggende woningen beoordeeld moet worden. In het Bouwbesluit 2012 wordt alleen verwezen naar daglichttoetreding. Er zijn geen regels vastgelegd over de minimale hoeveelheid zon die op de gevel van een woning

moet vallen of de maximale vermindering van de hoeveelheid zon op de gevels als gevolg van een (nieuw)bouwproject.

Een gemeente kan dus eigen regels opstellen voor de toetsing van de effecten voor de bezonning.

Het enige gemeentelijke document met een bestuurlijke status waarin een stadsbreed toetsingskader voor bezonning is vastgelegd, is de Hoogbouwvisie 2019 (vastgesteld door de gemeenteraad op 12 december 2019). Hierin zijn de principes opgenomen waarop hoogbouwinitiatieven beoordeeld worden. In de Hoogbouwvisie worden eisen gesteld aan de bezonning van de buitenruimte, maar zijn geen bepalingen opgenomen over de effecten van bezonning op bestaande woningen.

Rotterdam heeft tot nog toe geen algemeen vastgesteld beleid gehad voor de bezonning op gevels van woningen. In Rotterdam is er momenteel één specifieke regeling voor bezonning van woningen vastgelegd, namelijk voor de maximaal toegestane schaduwwerking vanuit het Rotterdam Central District op gevels van woningen in de Provenierswijk (stedenbouwkundig plan Central District Rotterdam 2007/2008), maar dit is géén stadsbreed beleid. Verder is in de beroepsprocedures tegen de Zalmhaventoren en de herontwikkeling van het Postkantoor een ambtelijke notitie (voor de binnenstad) gebruikt voor het aspect bezonning, die is afgeleid van de zogenoemde 'Haagse norm' (een verwijzing naar de manier hoe in Den Haag bezonning wordt getoetst), maar ook dit is geen vastgesteld beleid. De 'Haagse norm' is weer afgeleid van de TNO-richtlijn. Er is behoefte aan stadsbreed beleid dat onduidelijkheid wegneemt over hoe de bezonning van woningen getoetst moet worden.

DE TNO-RICHTLIJN

TNO heeft als onderdeel van het Nederlands woonwaardering stelsel in 1960 richtlijnen ontwikkeld voor bezonning. De TNO-richtlijn kent een 'lichte' en een 'strengere' norm. In de 'lichte' TNO-norm moeten er ten minste 2 mogelijke bezonningsuren per dag in de periode van 19 februari – 21 oktober zijn op de gevels van een woning, terwijl de 'strengere' TNO-norm ten minste 3 mogelijke bezonningsuren per dag eist in de periode 21 januari – 22 november. Hierbij is het geen vereiste dat de bezonning aansluitend plaatsvindt en mag bezonning op meerdere gevels van een woning opgeteld worden. De bezonning wordt gemeten in het midden van de vensterbank. Bij gebrek aan gemeentelijk beleid wordt er in veel steden er gerefereerd aan de TNO-richtlijnen uit 1960. In, voor zover bekend, alle gevallen gaat het om de 'lichte' TNO-richtlijn, maar deze wordt in iedere stad op eigen wijze ingevuld. In de bijlage 1 is een kort overzicht opgenomen van het beleid in andere Nederlandse steden.

De TNO-richtlijnen zijn inmiddels meer dan 60 jaar oud. Het is onbepaald welke specifieke woonaspecten in het geding komen bij het doorbreken van de minimale eis van 2 uur. De TNO-richtlijn kent een subjectieve ondergrens die gebaseerd is op beleving en comfort (onder andere door het bevragen van huisvrouwen). Er zijn drie nadelen bij de toepassing van de TNO-richtlijn op verdichtingsopgaven: 1) het voorkomt een bredere diversiteit aan woning typologieën, 2) er zijn veel bestaande woningen die nu al niet voldoen, en 3) er zijn complexe en dure berekeningen nodig om aan de richtlijn te toetsen.

1. De richtlijn stamt uit een periode waarbij nieuwbouw in Nederland maximaal 40 tot 50 meter hoog was en waarbij er vooral in 'schijven' gebouwd werd (lange flats zoals de Lijnbaanflats, of de grote wooncomplexen in de tuinsteden). De TNO-richtlijn was sterk geënt op deze wederopbouw woningtypologieën die in de winter nog sterk rekende op passieve verwarming door de zon. Door verbeterde isolatie is deze behoefte sterk afgenomen en ontmoedigt de TNO-richtlijn nieuwe bouwtypologieën die een breder scala aan ontsluiting en oriëntatie hebben.
2. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt niet getoetst op de TNO-richtlijn, omdat deze niet in het Bouwbesluit is opgenomen. Er zijn in het verleden veel woningen gebouwd (en nog steeds!) die in de uitgangssituatie al niet voldoen aan deze norm, en dus per definitie niet kunnen voldoen bij de toetsing van een nieuwbouwplan aan de TNO-richtlijn in de nabije omgeving.
3. De berekeningen die nodig zijn om de bezonningseffecten conform de TNO-richtlijn inzichtelijk te maken complex van aard, waarbij het inschakelen van een specialistisch bureau bijna altijd noodzakelijk is. Er is behoefte aan een versimpeling, waarbij kleine bouwplannen niet per se opgezadeld worden met extra kosten zodat het voor veel meer personen makkelijker wordt om zon en schaduw effecten zelf te bekijken.

VAN RICHTLIJN NAAR AFWEGINGSKADER

De TNO-richtlijn is in de opzet een instrument waarbij duidelijk en helder beschreven staat wat de criteria zijn ten aanzien van bezonning. De wereld is echter veranderd sinds 1960, zowel fysiek als maatschappelijk zodat kan worden geconcludeerd dat deze richtlijn achterhaald is. De ruimtelijke ordening en de maatschappelijke opgaven vragen nu en in de toekomst om een hogere dichtheid en een bredere diversiteit aan functies en gebruikspatronen. Verder stellen de huidige eisen aan woonkwaliteit en

duurzaamheid andere voorwaarden aan het bouwen die een te prominente focus op het belang van een goede bezonning relativiseren. Er zijn dus meer belangen die moeten worden afgewogen bij het verdichten van de stad dan bezonning.

Daarnaast is er bij het hanteren van de richtlijn direct een complicatie met de woningen die nu al niet voldoen. Hiermee worden in principe alle ontwikkelingen rond deze woningen belemmerd. Er is met een norm die enkel kwantitatief is, zoals de TNO-richtlijn, geen inhoudelijke afweging te maken om onderbouwd te kunnen afwijken. Een afwegingskader biedt de ruimte om de gevolgen van de afname van de bezonning af te zetten tegen het belang van de nieuwbouw om nieuwe woningen en andere stedelijke gebruiksvormen toe te voegen waaraan veel behoefte is. Voor met name stedelijke gebieden is een afwegingskader een beter instrument om bezonningcriteria te kunnen toetsen.

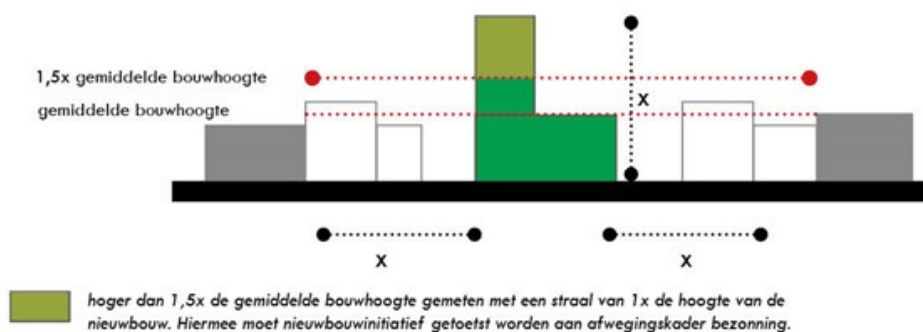
Eerder gemaakte gebied-specifieke afspraken over bezonning (zoals in de Provenierswijk) zijn geen onderdeel van dit afwegingskader en blijven gelden.

UITGANGSPUNTEN AFWEGINGSKADER

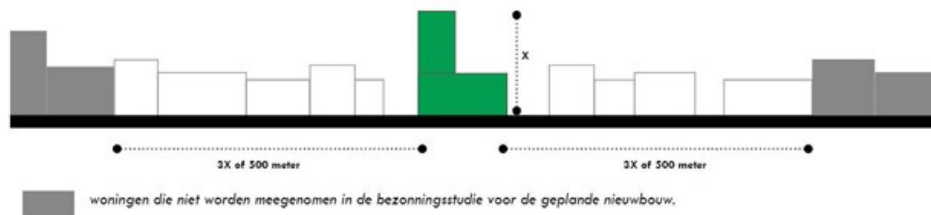
De uitgangspunten voor een nieuw Rotterdams afwegingskader voor bezonning heeft als leidraad de (lichte) TNO-richtlijn, is vergelijkbaar met beleid in andere steden en sluit aan op de Rotterdamse context. Er wordt primair uitgegaan van de 2 uur benedengrens voor bezonning zoals bij de lichte TNO-richtlijn, maar de toetsingsdata worden gelijkgetrokken met die van de Hoogbouwvisie 2019. In de Hoogbouwvisie (2019) is als maatgevende periode 21 maart t/m 21 september gehanteerd en dit afwegingskader sluit daarbij aan. Vanuit de behoefte van versimpeling wordt, net zoals in de Hoogbouwvisie, in dit afwegingskader bezonning getoetst op de uiterste data van de periode, omdat die het meest cruciaal zijn. Omdat de hoogte van de zon op 21 maart en 21 september gelijk is, hoeft alleen op 21 september gemeten te worden (21 maart valt nog in wintertijd en kan onduidelijkheid opleveren).

Met het oog op de algemene doelstelling van het afwegingskader is er een balans gezocht tussen het detailniveau van een bezonningsonderzoek en de kosten en tijd die daarmee samenhangen. Door de kaders duidelijk te omlijnen, wordt voorkomen dat voor elk bouwplan een gedetailleerd bezonningsonderzoek nodig is. Voor bouwplannen waar wel een bezonningsonderzoek nodig is, zijn er criteria om tot een redelijke afweging te komen. Dit kader kent vijf elementen:

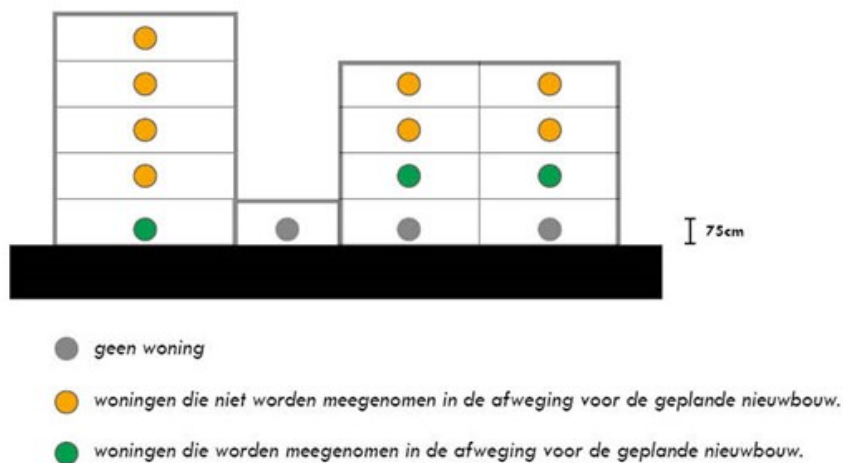
- **Bouwhoogte grenzend aan openbaar gebied**
De effecten op de bezonning van bestaande woningen als gevolg van nieuwbouw worden alleen getoetst als de geplande nieuwbouw hoger is dan 1,5 maal de gemiddelde bouw hoogte van de omliggende bebouwing in een straal van 1 maal de bouwhoogte van de nieuwbouw (bestaand, niet wat planologisch maximaal mogelijk is). Gebouwen met dezelfde hoogte of hoger mogen hierbij niet meegenomen worden. Voor gebouwen die voornemens zijn op binnenterreinen te bouwen geldt dat er vanaf 10 meter hoog het afwegingskader gebruikt moet worden.



- **Afstand tot omliggende bebouwing**
Alleen de bezonningssituatie van woningen die vallen binnen een afstand van 3 maal de bouwhoogte van de nieuwbouw (tot een maximale afstand van 500 meter) wordt in beeld gebracht en betrokken bij de afweging. Hoe verder bestaande woningen van de nieuwbouw staan hoe minder significante schaduweffecten optreden.



- Toetspunten op gevels**
 De bezonning van alle gevels met ramen van een woning wordt opgeteld, met het midden van de buitengevel op 75 cm hoogte t.a.v. maaiveld als meetpunt. Ruimtes waar niet gewoond wordt (garages, bergingen, gebouwfaciliteiten, etc.) worden niet getoetst. Het gaat om een representatieve toets, niet een exacte weergave van het aantal woningen waar een afname is. Er wordt alleen gekeken naar de eerste woonlaag van een gebouw.



- Lengte meting**
 Er wordt op 21 september gemeten van zonsopgang tot zonsondergang

STAPPEN AFWEGINGSKADER

Stap 1

In een eerste stap wordt bekeken of de toetspunten in de omgeving van de nieuwbouw op 21 september in de oorspronkelijke situatie (dus zonder de nieuwbouw) minimaal 2 uur zon hebben. Wanneer alle toetspunten op 21 september minimaal 2 uren zon op de gevels blijven houden na realisatie van het voorgestelde bouwplan, voldoet het bouwplan. Er hoeven dan geen aanvullende onderzoeken t.a.v. bezonning te worden gedaan. De uitgangspunten voor hoogbouw (gebouwen hoger dan 70 meter) uit de Hoogbouwvisie 2019 blijven gelden voor de buitenruimte.

Stap 2

Indien er toetspunten zijn die niet voldoen aan de bovenstaande eis t.a.v. bezonning, moet er nader onderzoek gedaan worden met meer specialistische berekeningen. Zijn er toetspunten na realisatie van het nieuwbouwplan die minder dan 2 uur zon op de gevels krijgen (gevels bij elkaar opgeteld) kan een nieuwbouwplan toch gerealiseerd worden als het een afname van minder dan 15% afname van de bezonningsduur betreft ten opzichte van de bestaande situatie.

Deze clausule heeft betrekking op toetspunten die in de situatie zonder de geplande nieuwbouw al minder dan 2 uur of net wel 2 uur zon op de gevels krijgen op 21 september. Een of enkele van deze toetspunten in een gebied kunnen potentieel een nieuwbouwproject dat van groot maatschappelijk belang blokkeren. Door een beperkte afwijking van het 2-uurscriterium mogelijk te maken kan er op het aspect bezonning een afweging plaatsvinden waardoor het nieuwbouwproject toch door kan gaan.

Stap 3

Is de bezonningsafname groter dan 15% ten opzichte van de bestaande situatie wordt er een afweging gemaakt of de voordelen van het nieuwbouwplan opwegen tegen de afname van bezonning van bestaande woningen. Daarbij moet deze afname afgewogen worden tegen de belangen van de nieuwbouw. Hierbij gaat het over een 'proportionele afweging', een 'verdichtingsafweging' en een 'typologische afweging'.

Een besluit in stap 3 kan op basis van een of een combinatie van deze drie afwegingen genomen worden.

Proportionele afweging

In een proportionele afweging wordt de positieve bijdrage van het nieuwbouwplan afgewogen tegen het aantal benadeelde toetspunten. Bijvoorbeeld, als er een groot aantal nieuwe woningen gebouwd wordt en slechts enkele bestaande toetspunten een afname groter dan 15% ondervinden, kan het belang van de nieuwbouw afgewogen worden tegen het woon- en leefklimaat van de huidige bewoners.

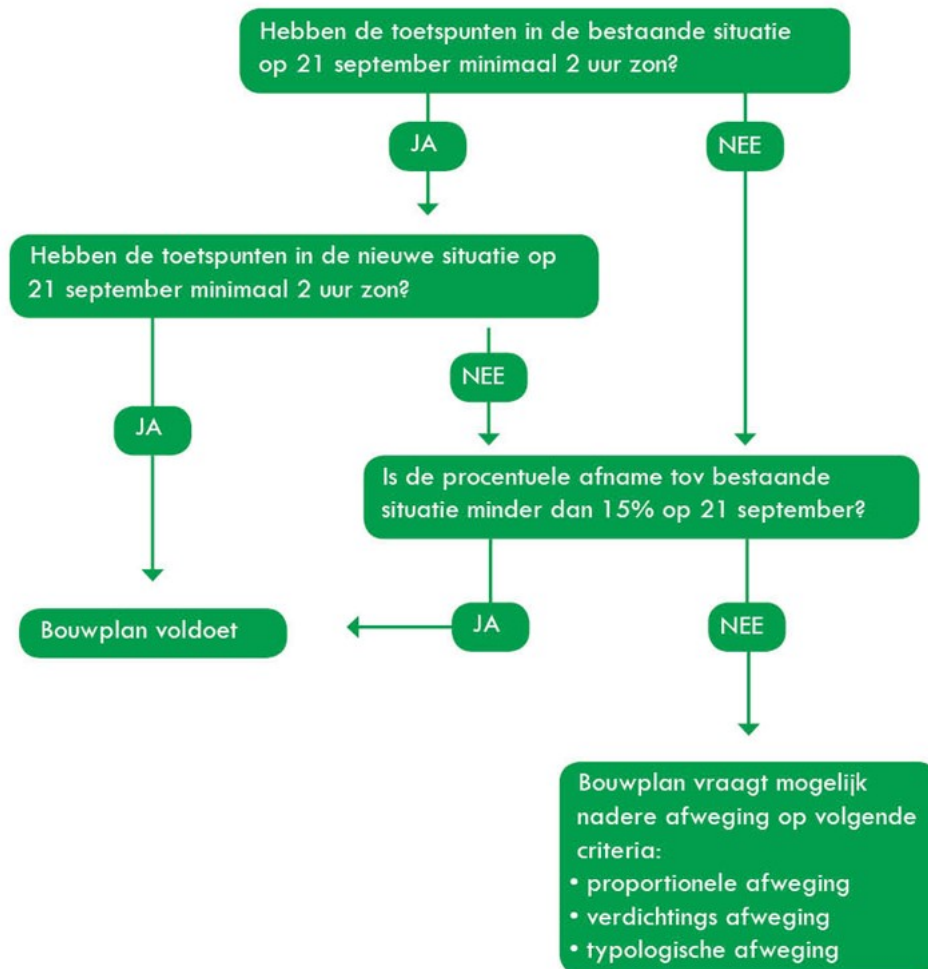
Verdichtingsafweging

In een verdichtingsafweging worden de voordelen van een woning in een verdichtingslocatie afgewogen tegen een afname van bezonning van bestaande toetspunten ten gevolge van een nieuwbouwplan. Een verdichtingslocatie wordt gekenmerkt door een hoge bereikbaarheid via het openbaar vervoer en een hoge stedelijke dichtheid met functiemenging, die tezamen bijdragen aan een bruisend woon- en leefklimaat. Door programma toe te voegen, worden deze aspecten versterkt en dit belang kan afgewogen worden tegen een mogelijke vermindering van de bezonning.

Typologische afweging

In Rotterdam wordt er gewerkt met verschillende gebieden. Zo wordt er een onderscheid gemaakt in centrumgebieden, stadswijken, tuinsteden, tuindorpen en wijken na '70 (denk hierbij aan Nesseland, Beverwaard of grote delen Hoogvliet). In een typologische afweging wordt de vermindering van bezonning afgewogen tegen de woon- en bebouwingstypologie van een plek. In centrumgebieden en stadswijken met een hogere dichtheid en veelheid aan functies kan een coulantere afweging gemaakt worden dan in de tuindorpen of wijken na '70.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



PROCEDURELE KADERS

Bestemmingsplan/omgevingsplan als basis

In nieuwe bestemmingsplannen en omgevingsplannen zal dit afwegingskader een regulier toetsingsinstrument zijn voor het planologisch mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen. Als de bezonning is afgewogen in een bestemmingsplanprocedure en daarin hoge(re) gebouwen mogelijk maakt, hoeft die afweging m.b.t. bezonning niet weer gemaakt worden bij de aanvraag om een omgevingsvergunning bouwen als een plan in het bestemmingsplan/omgevingsplan past. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning bouwen die niet in een vigerend bestemmingsplan/omgevingsplan past is het afwegingskader bezonning ook leidend bij het verlenen van een nieuw planologische kader.

Welke referentiesituatie is uitgangspunt

Voor bestemmingsplannen/omgevingsplannen geldt dat in principe de gehele voorgestelde bouwvelop, inclusief planologische ruimte voor balkons, getest moet worden op bezonning. Echter, gelden er voor de bouwvelop in het bestemmingsplan/omgevingsplan aanvullende regels, zoals een maximale dichtheid, een maximaal bebouwingspercentage, of de beleidsuitgangspunten die zijn vastgelegd in de hoogbouwvisie, die het volume binnen de envelop planologisch beperken, dan wordt alleen de invulling die de grootste vermindering in bezonning teweeg brengt getest. Door alleen het 'worst-case scenario' te testen, komt de flexibiliteit van bouwveloppen niet in het geding en kan toch realistische inschatting worden of de bezonning op omliggende toetspunten afneemt."

Cumulatieve schaduw bij meerdere nieuwbouw

Dit afwegingskader houdt rekening met cumulatieve vermindering door uit te gaan van een ondergrens van 2 uur zon. Wanneer deze grens door een reeks aan cumulatieve verminderingen doorbroken wordt, is het vereist om via stap 3 af te wegen of deze verminderingen nog acceptabel zijn. In een gebied waarin veel ontwikkelingen elkaar opvolgen, is de kans aannemelijk dat de bezonningsgrens van 2 uur voor steeds meer bestaande woningen doorbroken wordt, en dat nieuwe ontwikkelingen dus steeds strenger afgewogen dienen te worden. Tevens ondervangt het afwegingskader cumulatieve verminde-

ringen doordat acceptabele verminderingen procentueel zijn vastgelegd (op 15%) waardoor deze grens sneller doorbroken wordt bij cumulatieve verminderingen.

Balkons

Balkons, of de planologische mogelijkheid voor het realiseren van balkons, moeten altijd worden meegenomen in dit afwegingskader.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 9 september 2021.

*De griffier
I.C.M. Broeders*

*De voorzitter,
C.M. Zeegers, plv.*

Dit gemeentebblad is uitgegeven op 21 september 2021 en ligt op dins-, woens- en donderdagen van 9.00 tot 13.00 uur ter inzage bij het Bestuurlijk Informatiecentrum Rotterdam (BIR), locatie Wachtruimte Timmerhuis, Halvemaanpassage 1 (trap op, melden bij Informatiebalie)
(Zie ook: www.bis.rotterdam.nl – Regelgeving of Gemeentebbladen chronologisch)