

Bestuursdienst

Telefoon (050) 8201/ D.D.Bergman
Onderwerp Geluidsnorm kamerverhuurpanden



De leden van de raad van de gemeente
Groningen
te
GRONINGEN

G R I F F I E	
reg.nr.	GR08.1600502
ingek.	28 MRT 2008
class.	-2.07.51
te beh. door:	GE
kopie gez. aan:	

Datum 28 MRT 2008

Bijlage(n) 2

Ons RO08.1596049

Uw brief van -

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Inleiding

Onderstaand willen wij u informeren over de *geluidsnorm* voor kamerverhuurpanden in de stad Groningen. Deze norm is ontleend aan het Bouwbesluit 2003 en regelt de geluidsisolatie tussen nieuw te bouwen woningen.

Op 24 november 2004 besloot uw raad op ons voorstel de 0dB-norm uit de Groninger bouwverordening te schrappen. Vervolgens werd eind 2005 een motie door uw raad aangenomen om de geluidsnorm weer terug te brengen in die verordening.

Ook wij vinden het jammer, dat wij nu pas met een voorstel tot een daadwerkelijke aanpak kunnen komen. Om de reden daarvoor gaan wij hierna in.

Overigens zal het aspect "overlast" in een breder kader worden getrokken via de evaluatienota over de 25%-norm. Deze nota zal in de raad van mei aanstaande worden behandeld.

Enkele keren in de loop van 2006, hebben wij aangegeven dat invoering van de geluidsnorm wegens aanzienlijke juridische, uitvoerings- en handhavingsproblemen geen begaanbare weg was en dat de overlastproblemen met name via gedragsbeïnvloeding opgelost zouden moeten worden.

Eind 2006 is met vertegenwoordigers uit vijf raadsfracties gesproken, die de motie van 2005 hadden ondertekend. Tijdens dit overleg werd een aantal opties besproken. Op grond van dit overleg werd in april 2007 een compromisvoorstel aan uw raad voorgelegd: een aanpak op basis van een "piepsysteem" (=alleen verhuurders aanpakken in geval van klachten). Dit hield in, dat de 0-dB-norm met een generieke ontheffing terug zou worden gebracht in een gemeentelijke verordening.

Begin juni 2007 onderzocht de stadsadvocaat de juridische houdbaarheid van het "piepsysteem". Deze adviseerde negatief in verband met de rechtsongelijkheid die dit systeem met zich mee zou brengen. Hij stelde een nieuwe aanpak voor (alle verhuurders van kamerverhuurpanden moeten worden aangepakt) op basis van een nieuwe rechtsgrond, die sinds de wijziging van de Woningwet per 1 april 2007 was ingevoerd. Eind juni informeerden wij uw raad over deze nieuwe aanpak. Met een brief van eind oktober 2007 kondigden wij een rapportage aan over de voortgang van de invoering van de geluidsnorm. In de brief van 21 december 2007 werden het plan van aanpak, evenals de eerste onderzoeksresultaten beschreven.

Inmiddels zijn de juridische en bouwkundige onderzoeken afgerond en kunnen wij de volgende hoofdconclusies trekken:

1. Verhuurders van kamerverhuurpanden kunnen worden aangeschreven tot een *middelen*pakket aan geluidsisolerende maatregelen, waarmee de 0 dB-norm (vrijwel) wordt gehaald. Het maatregelenpakket wordt zo samengesteld, dat in verreweg de meeste gevallen (>90%) de 0 dB-norm ook daadwerkelijk wordt gehaald.
2. De onder 1 genoemde maatregel is goed handhaafbaar.
3. Het stellen van een *doel*norm, te weten 0 dB, zal in de praktijk betekenen dat in alle aan te schrijven gevallen geluidmetingen moeten worden verricht, wat zeer veel ambtelijke capaciteit gaat kosten. Dit is geen handhaafbare optie.
4. De kosten die gemoeid zullen zijn met de door de verhuurders te treffen verbetermaatregelen zullen liggen tussen de € 9.000,- en € 17.000,-. Wij achten dit acceptabel en juridisch haalbaar.

Onderstaand gaan wij nader in op de bouwkundige rapporten en juridische adviezen die tot vorengenoemde conclusies hebben geleid.

De adviezen van KAW en WNP

Eerstgenoemd bureau heeft geadviseerd over de bouwkundige analyses van de kamerverhuurpanden, de referentiewoningen en de kosten die verbonden zijn aan het treffen van geluidsisolerende maatregelen. Het ingenieursbureau WNP heeft de geluidmetingen uitgevoerd en deze geanalyseerd. De desbetreffende rapporten hebben wij ter visie gelegd.

Het doel van de metingen was:

- a. het middels een steekproef vaststellen van de in de huidige situatie aanwezige geluidreductie tussen de kamerverhuurpanden en woningen onderling;
- b. het bepalen van de te treffen voorzieningen (en de aan deze voorzieningen verbonden kosten) ter realisatie van een lucht- en contactgeluidisolatie van 0dB.

Inmiddels zijn de voorlopige resultaten bekend van een 8-tal uitgevoerde metingen aan de Parkweg, de Van Speykstraat, het Hoendiep en de Ceramstraat.

Aanvullend zijn op basis van bouwkundige tekeningen al uitgevoerde metingen door derden en op basis van praktijkervaring binnen het ingenieursbureau de geluidsisolatie van niet gemeten situaties beoordeeld. Het betreft hier panden aan de Marsstraat, de Lingestraat en de Wagnersingel.

De conclusies van de metingen zijn:

1. de onderzochte woningen zijn niet 0 dB-proof; het gaat hier om boven- en benedenwoningen;
2. uit de metingen blijkt, dat de geluidsisolatie tussen de naast elkaar gelegen woningen bij benadering voldoet aan de 0 dB-eis (afwijking met maximaal 3 dB); het realiseren van een geluidsisolatie van 0 dB zal niet leiden tot een goed waarneembare isolatieverbetering c.q. afname klachten;
3. geluidsoverdracht vindt vooral plaats via de woningscheidende vloeren;
4. de metingresultaten van de onderzochte woningen zijn zeer divers; ook bij dezelfde type woningen: dit maakt een juist toegesneden pakket maatregelen vrijwel onmogelijk: alle aan te pakken woningen moeten worden gemeten (voor- en nameting);

5. overlast ten gevolge van dichtslaande deuren en geluid veroorzaakt door buitentrappen is niets aan te doen;
6. de effecten van de maatregelen zijn beperkt;
7. de kosten voor de verhuurder zijn begroot op € 8.000,- tot € 16.000,-.

Contact- en luchtgeluid

Hierbij worden twee aspecten onderscheiden, te weten de karakteristieke isolatie-index voor luchtgeluid (0 dB) en contactgeluid (+5 dB). Gemeten waarden die hoger liggen dan deze normen, voldoen aan de eis. Bij luchtgeluid moet worden gedacht aan bijvoorbeeld geluidstrillingen van stemmen en muziek die zich via de lucht verplaatsen. Contactgeluid verplaatst zich onder andere via vloeren, wanden en trappen.

De kostenberekening van de geluidsmaatregelen

De KAW heeft vervolgens berekend welke kosten verbonden zijn aan het uitvoeren van de hiervoor genoemde maatregelen. Globaal genomen zullen de kosten voor onbewoonde woningen tussen de € 9.000,- en € 12.500,- bedragen. Indien de voorzieningen in bewoonde woningen getroffen moeten worden, zullen de kosten uiteraard hoger liggen. Hierbij moet gedacht worden aan bedragen tussen de € 12.000,- en € 17.000,-.

Deze bedragen zijn gebaseerd op geluidsisolatie van wanden en vloeren, gericht op het behalen van de 0 dB-norm.

Wij achten deze kosten acceptabel vanuit een oogpunt van evenredigheid en lonendheid. Deze beginselen worden hierna verder toegelicht.

Het advies van de stadsadvocaat

De 0 dB-norm is een bouwtechnisch vereiste dat is ontleend aan het Bouwbesluit. Volgens betrekkelijk vaste rechtspraak behoren dergelijke bouwtechnische vereisten niet thuis in de bouwverordening, die immers alleen de voorschriften geeft die zijn opgenomen in artikel 8 Ww (en die, kort gezegd, zien op het *gebruik* van gebouwen). Het aanhaken bij de in de bouwverordening geregelde exploitatievergunning is daarmee minder logisch en risicovol. Daar staat tegenover dat de Woningwet sinds april 2007 in artikel 13 Ww een instrument kent, waarmee eigenaren kunnen worden verplicht aan (maximaal) het nieuwbouwniveau van het Bouwbesluit te voldoen. Aangezien de 0dB-norm inderdaad een Bouwbesluitnorm is, biedt dat artikel dus een voor de hand liggend, logisch en bovendien betrekkelijk eenvoudig vorm te geven handvat (te weten met een beleidsregel). Dat wordt bevestigd door het feit, dat kamergewijze verhuur bij de totstandkoming van de wet als voorbeeld voor het toepassingsbereik van het artikel is genoemd. Bij een en ander is voorondersteld, dat inhoudelijk kan worden gemotiveerd dat er voldoende aanleiding is de 0 dB-norm in de betreffende gevallen op te leggen.

De methodiek, zoals hiervoor is aangegeven, dient beschreven te worden in goed onderbouwde beleidsregels. Zodra uw raad akkoord is met de door ons in deze raadsbrief voorgestelde aanpak, zullen wij de beleidsregels in april vaststellen en deze voor uw raad ter visie leggen.

De effecten van de maatregelen en het verwachtingspatroon

In onderstaande tabel worden de effecten zichtbaar gemaakt van geluidsbronnen bij verschillende dB-niveaus.

De eerste kolom geeft de effecten van maatregelen weer bij het 0 dB-niveau. In de tweede en derde kolom worden de isolatievoorzieningen steeds hoger. Overigens kunnen deze laatste twee niveaus niet op grond van het Bouwbesluit worden afgedwongen.

De effecten van de maatregelen met betrekking tot de geluidsreductie bij verschillende dB-niveaus

Geluid afkomstig van bureu	Gerealiseerde isolatie		
	$I_{in} \leq 0$ dB $I_{co} \leq 0$ dB	$I_{in} \leq +5$ dB $I_{co} \leq +10$ dB	$I_{in} \leq +10$ dB $I_{co} \leq +20$ dB
normale spraak	net hoorbaar niet verstaanbaar	niet hoorbaar	niet hoorbaar
spraak met stemverheffing; normaal spelende radio/tv	herkenbaar soms net verstaanbaar	hoorbaar niet verstaanbaar	niet hoorbaar
zeer luide spraak; luidspelende radio/tv	verstaanbaar	hoorbaar net verstaanbaar	met moeite hoorbaar
muziekinstrumenten, feestjes	zeer duidelijk hoorbaar	goed hoorbaar	hoorbaar
lopen met hard schoeisel over harde vloerbedekking	hinderlijk zeer goed hoorbaar	hoorbaar soms hinderlijk	hoorbaar niet hinderlijk

Uit dit schema blijkt, dat een isolatie-index van 0 dB of hoger bepaald geen garantie is dat geen hinder kan optreden en er geen geluiden uit of in een aangrenzende woning kunnen worden waargenomen. Wij gaven dit al aan in onze brief van 23 december 2007. Verder merken wij voor de goede orde op, dat de 0 dB-norm niet ziet op geluid afkomstig van specifieke bronnen uit de woning, zoals het dichtslaan van deuren en het belopen van de trap, terwijl uit de inventarisatie blijkt dat omwonenden zich juist daaraan storen. Het is dan ook van belang te voorkomen, dat er bij betrokkenen te hooggespannen verwachtingen ontstaan over de feitelijke effecten van de 0 dB-norm.

Geluidsoverlast is niet alleen te verhelpen met isolatie. Een wisselend leefpatroon, onbegrip voor elkaars leefsituatie of geluid op straat zijn mede verantwoordelijk voor het ervaren van overlast.

Daarnaast heeft overlast een groter spectrum dan geluid. Hierbij valt te denken aan onderhoud van de tuin en de woning, afval op straat, fietsen op de stoep of tegen de gevel.

Uitvoeringsaspecten

Introductie van de 0 dB-norm in enigerlei vorm heeft belangrijke gevolgen voor de uitvoeringskosten. Immers, het toetsen aan die norm of de handhaving ervan vergt dat voor ieder pand afzonderlijk door meting moet worden vastgesteld of aan de norm wordt voldaan. Uit het technisch onderzoek is gebleken dat dit van huis tot huis kan verschillen – zelfs binnen één typologie of straat – evenals de aard en omvang van de te treffen maatregelen om aan die norm te voldoen. Die individuele, pandgerichte benadering, die bovendien het onvermijdelijke gevolg is van het stellen van een *doelnorm* in plaats van een *middelelnorm*, kan in de praktijk betekenen dat voor veel panden een geluidmeting zal moeten plaatsvinden, zeker als discussie met omwonenden of de exploitant ontstaat over de vraag of al of niet aan de norm wordt voldaan.

De begrote kosten van de implementatie en handhaving van een 0 dB-norm bedragen voor bijvoorbeeld de Rivierenbuurt al ongeveer € 400.000,- (uitgaande van 150 panden) incidenteel. Het gaat hier om de kosten voor het technische onderzoek en de juridisch-administratieve en juridische capaciteit ten behoeve van de eerste oplegging en implementatie van de norm. Tevens dienen gelden te worden gereserveerd voor toepassing bestuursdwang, externe adviezen/metingen en voorlichting. Vertaald naar een implementatie van het gehele bestaande kamerverhuurbestand (3000 panden) zou dat omgerekend neer kunnen komen op ca. € 8.000.000,- aan incidentele kosten en een nog onbekend bedrag aan structurele kosten.

Veel van deze uitvoeringslasten, vooral de geluidsmetingen, kunnen worden vermeden, indien zou worden gekozen een standaardpakket aan maatregelen of voorzieningen voor te schrijven. De aanwezigheid van de voorgeschreven voorziening kan betrekkelijk eenvoudig en zonder dure metingen worden vastgesteld en de maatregel is daarmee aanmerkelijk beter uitvoerbaar en handhaafbaar. Het maatregelenpakket wordt zo samengesteld, dat in verreweg de meeste gevallen (>90%) de 0 dB-norm ook daadwerkelijk wordt gehaald. In uitzonderingsgevallen kan het pakket een reductie teweegbrengen die iets verder of juist iets minder ver gaat dan de 0 dB-norm zou meebrengen. Denkbaar is dat daarvoor in individuele gevallen wordt gecorrigeerd.

Conclusie

Op basis van de hiervoor beschreven onderzoeksresultaten en de uitvoeringsaspecten komen wij tot de conclusie, dat het opleggen van de 0 dB als *doelnorm* als zodanig niet haalbaar is. Daarom adviseren wij uw raad te kiezen voor een werkbaar alternatief, dat nagenoeg tot dezelfde resultaten zal leiden.

De 0 dB-norm wordt dan vertaald in een (standaard) maatregelenpakket dat generiek of per categorie woningen wordt voorgeschreven. Omdat zo'n maatregelenpakket vrijwel steeds tot (nagenoeg) hetzelfde resultaat leidt, maar uitvoeringstechnisch en financieel voor de gemeente substantiële voordelen oplevert, heeft deze optie onze sterke voorkeur.

Uitgangspunten implementatie

De implementatie zal plaatsvinden overeenkomstig de volgende uitgangspunten:

- Uitzondering Binnenstad: De binnenstad (het gebied binnen de diepenring) kent een bijzonder karakter door de directe nabijheid van voorzieningen en de grote dichtheid van stedelijke functies op een klein oppervlak met alle daarbij behorende geluidsoverlast. Wij stellen dan ook voor om de geluidsnorm niet te laten gelden voor de binnenstad;
- Nieuwe aanvragen: de eigenaren van deze panden dienen direct te voldoen aan het eisenpakket.
- Bestaande vergunde panden: de voorzieningen dienen binnen een periode van 1 jaar na de aanschrijving te worden getroffen; er zal rekening worden gehouden met de praktische uitvoeringsproblemen van de desbetreffende eigenaren.
- Panden die illegaal in gebruik zijn genomen als kamerverhuurpand: de voorzieningen dienen binnen 1 jaar na de aanschrijving te worden getroffen.

Verdere procedure: beleidsregels, raadsvoorstel en planningsoverzicht

Zodra uw raad het groene licht heeft gegeven voor bovenstaande aanpak, zullen wij de beleidsregels vaststellen en publiceren. Deze zijn nodig als juridische onderlegger voor de aanpak op grond van artikel 13 van de Woningwet. Tevens zal het communicatietraject

richting de kamerverhuurexploitanten en bewonersorganisaties worden gestart. Simultaan zullen de (standaard) maatregelenpakketten verder worden uitgewerkt. Deze werkzaamheden kunnen in de maand april van dit jaar worden uitgevoerd. De beleidsregels zullen wij voor uw raad ter visie leggen.

De exacte aanpak en de hiermee samenhangende kosten zullen worden uitgewerkt in een definitief raadsvoorstel. Wij gaan er van uit, dat wij als dekkingsbron de extra inkomsten uit het gemeentefonds zullen mogen benutten. Deze extra, nog niet begrote inkomsten worden direct gegenereerd door de omzetting van zelfstandige panden in onzelfstandige wooneenheden ten behoeve van kamergewijze verhuur. Deze aanwas ontstaat door het verlenen van nieuwe, zogeheten onttrekkingsvergunningen die op grond van de gemeentelijke huisvestingsverordening worden verleend.

Planningsoverzicht

Samengevat ziet de planning er als volgt uit:

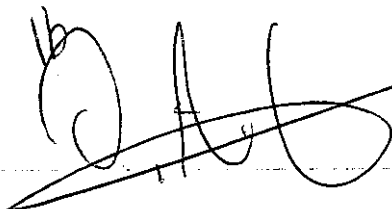
-Vaststellen en publiceren beleidsregels door B&W	April 2008
-Uitwerken maatregelenpakketten	
-Communicatie kamerverhuurexploitanten en bewonersorganisaties	
-Vaststelling raadsbesluit uitvoeringskosten	Mei/juni 2008
-Start uitvoering aanpak artikel 13 Woningwet	Juli 2008
-Schatting einde project	Medio 2010

Graag zullen wij met u debatteren over vorenbeschreven aanpak in de raadscommissie van 9 april a.s.. Bij deze vergadering zullen de stadsadvocaat evenals deskundigen van genoemde adviesbureaus aanwezig zijn.

Wij vertrouwen erop u met deze informatie van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders
van Groningen,

De burgemeester,



De secretaris,

