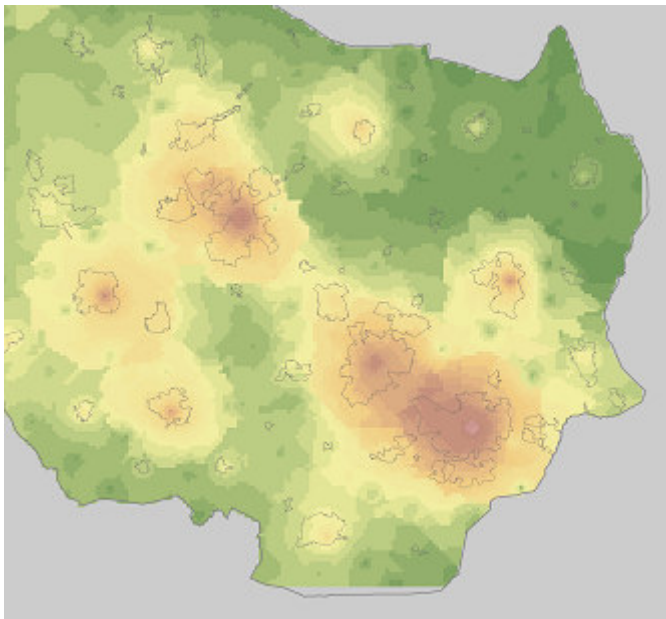


Donker waar mogelijk

Licht waar nodig



Regionale Modelnota donkerte en lichthinder



Licht en Donker Advies



Met inbreng van 9 gemeenten uit de Regio Twente:

- Almelo
- Borne
- Dinkelland
- Enschede
- Hellendoorn
- Hengelo
- Rijssen-Holten
- Tubbergen
- Twenterand

Regionale modelnota donkerte en lichthinder

Inhoud

1	INLEIDING	4
2	DONKER WAAR MOGELIJK; LICHT WAAR NODIG	5
2.1	LICHTBRONNEN	6
2.2	BESTAANDE WETTEN/REGELS EN AFSPRAKEN	7
2.3	WAT IS ER AL, DE UITGANGSSITUATIE	8
3	BELANGHEBBENDEN	9
4	MAATSCHAPPELIJKE THEMA'S	10
4.1	DONKERTE EN LICHTHINDER	11
4.2	DUURZAAMHEID/ ENERGIEVERBRUIK	11
4.3	LEEFBAARHEID/GEZONDHEID	12
4.4	SOCIALE VEILIGHEID	12
4.5	VERKEERSVEILIGHEID	13
4.6	ECONOMIE	13
4.7	BIODIVERSITEIT	14
5	VAN VISIE NAAR GEMEENTELIJK BELEID	14
5.1	INRICHTEN VAN DE OPENBARE RUIMTE	14
5.2	MOGELIJK VERVOLG	15
6	TOT SLOT	16

1 Inleiding

De hoeveelheid kunstverlichting neemt toe. De hoeveelheid lichtvervuiling stijgt daardoor ook. Hieraan kan alleen paal en perk worden gesteld door te besluiten objecten of gebieden niet (meer) te verlichten of minder te verlichten. Is meer donkerte mogelijk, en is het licht wel nodig?

Vaak wordt licht geassocieerd met veiligheid en gezelligheid, zaken die door de meeste mensen als positief en wenselijk worden gezien. Duisternis wordt daarentegen vaker gekoppeld aan (gevoelens van) onveiligheid of onbehagen. Voor bestuurders en beleidsmakers was en is dit aanleiding om de openbare ruimte te voorzien van verlichting.

Onderzoek wijst uit dat inbraakcijfers niet altijd dalen in gebieden die (sterk) zijn verlicht. De sociale veiligheid kan niet worden verzekerd door de aanwezigheid van verlichting alleen. De kosten van energie stijgen en er is een toenemend energiebewustzijn als gevolg van de klimaatproblematiek.

Bestuurders van gemeenten stellen zich steeds vaker de vraag hoe verlicht het eigenlijk móet zijn binnen hun gemeente. En ook de andere vraag, de gewenste hoeveelheid duisternis, moet worden gesteld. Veiligheid en leefbaarheid blijven daarbij belangrijke onderwerpen.

De afgelopen jaren zijn gemeenten steeds actiever met beleid op het gebied van openbare verlichting. Dit is onder meer ingegeven door ontwikkelingen op het gebied van klimaat en recent beschikbare innovatieve technieken. Gemiddeld wordt bijna 50% van het elektrische energieverbruik van de gemeenten gebruikt door openbare verlichting.

Daarnaast zijn de provinciale overheden actief op het gebied van beleidsvorming voor lichthinder en donkerte. Recent is er een handboek

licht/donker verschenen. In de provincie Overijssel heeft dat geresulteerd in het opnemen van het thema in de provinciale omgevingsvisie.

Als we licht in relatie brengen tot de openbare ruimte is het moeilijk daarbij grenzen te bepalen. Licht gaat over grenzen heen. De gemeente is beleidsbevoegd voor wat betreft de openbare ruimte. Dus daar waar de bronnen zich bevinden op openbaar grondgebied zoals de openbare verlichting. Lichtbronnen hebben echter effect op de gehele buitenruimte. Deze bronnen zijn in beheer van andere beheerders. Om invloed uit te kunnen oefenen op deze bronnen is lang niet altijd regelgeving beschikbaar.

Deze nota wil het thema voor de gemeenten in Twente nader beschrijven. Met de beschrijving worden de gemeenten geïnformeerd. De lezer wordt meegenomen in het denkproces rond licht in de openbare ruimte. Het betreft de doelstelling, de belanghebbenden, de aanpalende maatschappelijke beleidsgerelateerde thema's en de mogelijk te nemen stappen naar beleidsvorming.

2 Donker waar mogelijk; Licht waar nodig

Doel van deze notitie is zoals aangegeven de lezer mee te nemen en te informeren. Uitgangspunt daarbij zijn de visionaire woorden Donker waar mogelijk; Licht waar nodig.

Om te kunnen bepalen waar het donker mogelijk is, worden in dit hoofdstuk eerst in het kort de belangrijkste lichtbronnen benoemd. Vanuit de bronnen verkennen we de bestaande beleidsinstrumenten. We zien dan dat donkerte als nieuw beleidsveld raakvlakken heeft met veel beleidsvelden. Deze aanpalende beleidsvelden zullen we hier ook benoemen. Deze instrumenten zijn van belang om te bezien of ze toereikend zijn dan wel dat nieuw beleid nodig is. Elke gemeente zal daarom moeten inventariseren welke beleidsinstrumenten er al zijn en welke nog moeten worden ontwikkeld. De belangrijkste worden genoemd.

2.1 Lichtbronnen

Bij het formuleren van beleid is het van belang te weten over welke lichtbronnen we het hebben. Beleid aangaande licht in de openbare ruimte doet uitspraken over het gebruik van alle lichtbronnen binnen de openbare ruimte. De verschillende lichtbronnen hebben verschillende functies. Het gaat dan voornamelijk om:

- openbare verlichting;
- reclameverlichting;
- gevelverlichting;
- verlichting op en van sportvelden;
- verlichting van paardenbakken;
- verlichting op en van bedrijventerreinen;
- verlichting van open stallen;
- tuinverlichting;
- verlichting op en van recreatiegebieden.

(Kassen zijn hier weggelaten aangezien er in Twente geen kassen zijn. Tevens zijn er voor de verlichting van kassen al vergaande landelijke afspraken).

Als we licht in relatie brengen tot de openbare ruimte is het moeilijk daarbij grenzen te bepalen. Licht gaat over grenzen heen. De gemeente is beleidsbevoegd voor wat betreft de openbare ruimte. Dus daar waar de bronnen zich bevinden op openbaar grondgebied zoals de openbare verlichting. In deze situaties is het mogelijk als gemeente zelfstandig te opereren. Lichtbronnen hebben echter effect op de gehele buitenruimte. Deze bronnen zijn in beheer van andere beheerders. Om invloed uit te kunnen oefenen op deze bronnen is lang niet altijd regelgeving beschikbaar. Veelal zal gekozen worden voor een communicatief traject.

De centrale vraag binnen licht in de openbare ruimte voor de gemeenten in Twente is wanneer is duisternis wenselijk en waar, wanneer en in welke mate het licht aan móet zijn: Donker waar mogelijk, Licht waar nodig. Het hoofddoel is de leefbaarheid voor flora, fauna en de mens te beschermen en te verbeteren.

2.2 Bestaande wetten/regels en afspraken

De gemeente kan beleid voor licht en donkerte in de openbare ruimte baseren op, borgen in en uitbreiden met verschillende bestaande wetten, regels en afspraken. Hieronder volgt een overzicht van aanpalende beleidsvelden en instrumenten:

1 Landelijk/Europees/Wereldwijd

- Nederlandse Praktijkrichtlijn
- Wet milieubeheer/Activiteitenbesluit
- Ecologische Hoofdstructuur (EHS)
- Natura 2000
- Declaratie van de International Dark Sky Association

2 Provinciaal

- Natuurbeleid, Natura 2000
- Omgevingsvisie
- Energiepact
- Landschapsontwikkelingsbeleid
- Tegengaan van landschapsverrommeling

3 Gemeentelijk

- Structuurvisie
- Beleid voor openbare verlichting
- Beleid voor gebruik van sportveldverlichting
- Beleid voor gebruik van reclameverlichting
- Beleid voor gebruik van licht bij paardenbakken
- Beleid voor gebruik van assimilatieverlichting
- Afspraken voor integraal beheer van openbare ruimte
- Het gemeentelijk milieubeleid
- Het landschapsontwikkelingsplan
- Plan van aanpak lichthinder
- Gemeentelijke bestemmingsplannen
- Gemeentelijke welstandsnota
- Gemeentelijke beeldkwaliteitplannen
- Gemeentelijk monumentenbeleid
- Milieueffectrapportage (MER)
- Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Voor de provincies is een Handboek Licht Donker (voorjaar 2010) beschikbaar wat door de provincies is gemaakt. Het handboek biedt ook een goede leidraad voor beleidsvorming door gemeenten.

2.3 Wat is er al, de uitgangssituatie

De eventueel te ontwikkelen gemeentelijke visie op licht en donker hangt af van of wordt beïnvloed door één of meerdere van de onderstaande factoren dan wel binnen de specifieke gemeente:

- Wel of geen beleidsplan OVL¹;
- de fase waarin beleidsvorming zich bevindt (van net gestart tot reeds enige tijd geleden vastgesteld);
- wel of niet een actief energiebeleid;
- het wel of niet hebben van beleid op het gebied van duurzaamheid/duurzaam inkopen;
- de grootte van de gemeente;
- de verhouding stedelijk gebied / landelijk gebied
- de positie van de beheerder;
- de (visie van de) verantwoordelijke bestuurder;
- de positie van het te verlichten terrein of object in relatie tot het (donkere) natuurgebied.

Donkerte sluit aan bij verschillende beleidsvelden, onderdelen en thema's, gedacht kan worden aan:

- structuurvisie (RO);
- bestemmingsplan (RO);
- milieu- en klimaatbeleid;
- stedenbouw en landschapontwikkelingsplan;
- natuur en landschap;
- recreatie en sportinrichtingen;
- openbare verlichting;

¹ Openbare verlichting

- reclamebeleid;
- vergunningen etc. vanuit Wet milieubeheer;
- nota monumenten (aanlichten van gebouwen).

De vraag die bij de eventuele aanwezige beleidsnota's gesteld zal moeten worden is 'of en in welke mate het thema donkerte en lichthinder is meegenomen'. Indien dat wel zo is kan de vraag worden gesteld welke doelstellingen zijn geformuleerd en welke instrumenten er worden ingezet om deze te realiseren.

3 Belanghebbenden

Licht heeft aantoonbaar gevolgen voor flora, fauna en mens (sociaal, fysiek en economisch). Beleid voor licht in de openbare ruimte raakt de in het vorige hoofdstuk genoemde beleidsgebieden en ruimtelijke ontwikkelingen.

De kennis en ervaring die binnen de verschillende beleidsgebieden en ruimtelijke ontwikkelingen aanwezig is, kan van nut zijn bij het opstellen van uitvoerbaar beleid voor andere bronnen van verlichting.

De gemeente is niet de enige beheerder/gebruiker van lichtbronnen en dus ook niet de enige veroorzaker van lichtvervuiling. De gemeentelijke visie op licht en donker kan daarom het beste worden afgestemd met andere beheerders en belanghebbenden, zoals:

- ondernemers op bedrijventerreinen;
- recreatieondernemers;
- winkeliers;
- (sport)terreinbeheerders;
- eigenaren monumenten;
- musea;
- instellingen (not for profit);
- Rijkswaterstaat, Provincie, Waterschappen en Regio;
- NS;
- Milieuorganisaties;

- Sterrenwacht;
- burgers;
- landgoed eigenaren;
- land- en tuinbouwbedrijven;
- maneges.

4 Maatschappelijke thema's

Gezien de verschillende aanpalende beleidsvelden waar licht aan gelieerd wordt, zal de beleidsontwikkeling integraal moeten worden opgepakt. Integraal beleid vraagt om een afwegingskader, dat de bestaande beleidskaders aanvult en zo nodig overstijgt en/of met elkaar verbindt. Dit kan leiden tot aanpassing van bestaand beleid dan wel de formulering van nieuw beleid.

Voor de verbinding van het thema donkerte en lichthinder met de verschillende situaties is een handreiking gemaakt. Per gebiedstype is in de separate handreiking een voorbeeld gegeven van de mogelijke toepassing van het afwegingskader. Per situatie is een afweging gemaakt wat het belang, de waardering is van het thema in relatie tot de 7 verschillende maatschappelijke thema's (het afwegingskader).

In dit hoofdstuk worden de 7 maatschappelijke in willekeurig opgesomde volgorde kort uiteengezet.

1. donkerte en lichthinder;
2. duurzaamheid en energieverbruik;
3. leefbaarheid/gezondheid;
4. sociale veiligheid;
5. verkeersveiligheid;
6. economie;
7. biodiversiteit.

4.1 Donkerte en lichthinder

Donkerte is een oerwaarde. Het is ook een nieuw beleidsthema, waarmee in de uitvoering nog weinig ervaring bestaat. Om succesvol beleid te kunnen opstellen (en uitvoeren) voor het gebruik van licht in de openbare ruimte, is het nodig dat donkerte "op de agenda" komt bij de bestuurders en beleidsmakers binnen gemeenten in Twente. Dat gebeurt door steeds de vraag te stellen of licht noodzakelijk is en hoe licht of donker het moet zijn: Donker waar mogelijk; Licht waar nodig. Indien besloten wordt om beleid voor donkerte en lichthinder te formuleren, is een nulmeting van belang. Aan de hand hiervan kan bekeken worden of de huidige status van donkerte niet verder aangetast mag worden en dat wordt gestreefd naar vermindering van de lichthinder. Wellicht wordt de huidige status al te licht bevonden.



4.2 Duurzaamheid/ energieverbruik

Bijkomend voordeel van donkerte en lichthinder reductie is een bijdrage aan het belangrijke thema duurzaamheid en energieverbruik. Door de rijksoverheid is de doelstelling aangehouden het energieverbruik in 2020 met 30% te verminderen ten opzichte van 1990. Dit met een tempo van 2% per jaar in de periode 2011 tot 2020.

De Rijksoverheid heeft als ambitie om in 2010 bij 100% van haar inkopen duurzaamheid mee te nemen; voor provincies en waterschappen is dit 50%. De gemeenten streven naar 75% in 2010 en 100% in 2015. De overheid werkt aan richtlijnen voor duurzaam energieverbruik, duurzame ontwikkeling en duurzaam inkoopbeleid voor de openbare verlichting.

Voor andere lichtbronnen is nog geen begin gemaakt met het opstellen van richtlijnen. Gemeenten moeten daarvoor vooralsnog zelf hun inkoopbeleid vormgeven. De richtlijnen voor duurzaam inkopen voor de openbare verlichting kunnen wellicht dienen als voorbeeld.

4.3 Leefbaarheid/gezondheid

Leefbaarheid legt de relatie tussen de vraag hoe prettig het is om je in een gebied te bevinden of te bewegen en de gebruiksfunctie van het gebied. Voor ieder gebied in de openbare ruimte stelt de gemeente haar wensen op ten aanzien van leefbaarheid. In gebieden waar in de avond en nacht veel verkeer (bijvoorbeeld uitgaanspubliek) plaatsvindt, kan worden gekozen voor de aanwezigheid van meer verlichting. Bij gebieden aan de rand van de gemeente, of grenzend aan natuurgebied of een ecologische zone kan donkerte juist bijdragen aan leefbaarheid.

Gezondheidseffecten voor mens en dier als gevolg van licht zijn nog moeilijk meetbaar. Dit komt doordat daarvoor onderzoek nodig is voor op de langere termijn. Bestaande onderzoeken hebben al wel aangetoond dat het erg aannemelijk is dat er negatieve gezondheidseffecten zijn. Belangrijk is het om nieuwe onderzoeken en uitslagen te blijven volgen.

4.4 Sociale veiligheid

De mate waarin iemand zich in het donker veilig voelt is persoonlijk en afhankelijk van verschillende factoren zoals:

- Leeftijd;
- Geslacht;
- Ervaringen uit het verleden;
- Locatie.

Een gemeente kan zich inspannen om het gevoel van veiligheid onder haar burgers zo groot mogelijk te laten zijn.

Verlichting kan bijdragen aan een vergroot gevoel van veiligheid. De sociale veiligheid wordt het best gewaarborgd als er meerdere mensen op een locatie

aanwezig zijn en als er verkeersstromen zijn. Het aanbrengen van verlichting is mede daarom geen garantie voor sociale veiligheid (dat is geen enkele technische voorziening).

4.5 Verkeersveiligheid

Dit onderwerp is vooral van belang voor de beheerders en beleidsmakers voor de openbare verlichting. De aanwezigheid van licht draagt bij aan overzichtelijke verkeerssituaties. Richtlijnen voor het gebruik van openbare verlichting worden gegeven in de Nederlandse Praktijkrichtlijn, opgesteld door de Nederlandse Vereniging voor Verlichtingskunde (NSVV). Het CROW (kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur) geeft hiervoor ook richtlijnen. Het betreffen richtlijnen en het zijn geen normen! Het geeft een richting aan die door elke gemeente per situatie beoordeeld zal moeten worden. Deze informatie is bekend bij de afdelingen openbare ruimte, openbare verlichting en wegbeheer van de gemeente.

4.6 Economie

Licht wordt vaak direct gekoppeld aan onze economie. De beeldvorming dat wij in een 24 uurmaatschappij leven is maar zeer beperkt juist. Volgens de site www.tijdbesteding.nl is maar een zeer beperkt aantal mensen actief in de nachtelijke uren. Dat neemt niet weg dat voor diverse economische activiteiten licht nodig is. Veel licht is geconcentreerd op bedrijventerreinen. Maar ook in stallen en kassen wordt licht gebruikt. Voor deze onderdelen worden al op verschillende gebieden maatregelen genomen om de negatieve effecten van licht terug te dringen. Als tegenhanger van het gebruik van licht voor economische activiteiten is de behoefte aan een donker en rustig landschap voor de toeristische economie. In het algemeen kan worden gezegd dat het beleid omtrent licht de huidige economie niet moet tegenwerken maar waar mogelijk juist versterken.



Open stal Bron: platform lichthinder foto W. Borre

4.7 Biodiversiteit

Het jaar 2010 is het internationaal jaar van de biodiversiteit. Veel dieren zijn nachtdieren. Het effect van licht op dieren is wel aangetoond. Wel is er vooral sprake van aantrekking en minder van afstoting. Of er sprake kan zijn van invloed van verlichting die de biodiversiteit aantast, hangt natuurlijk in de eerste plaats af van de kans op blootstelling van het organisme aan die verlichting. Die kans is afhankelijk van de combinatie van enerzijds de transparantie van de leefomgeving, en anderzijds de mobiliteit en de leefwijze. Als die kans bestaat, is de kans op een effect vervolgens afhankelijk van de verlichtingsintensiteit, de samenstelling van het licht, en de zichtbaarheid en helderheid van de lichtbron. De achtergrondverlichting speelt hierbij ook nog een rol.

5 Van visie naar gemeentelijk beleid

5.1 Inrichten van de openbare ruimte

Bij de inrichting van een gebied dient een gemeente rekening te houden met de visie op donkerte en de noodzaak tot verlichten: Donker waar mogelijk;

Licht waar nodig. Als verlichten noodzakelijk blijkt te zijn, dan is het van belang om voor een type verlichting te kiezen die past bij het gebied.

Concrete doelstellingen zoals het aanwijzen van donkertegebieden en het benoemen van percentages te reduceren licht in bepaalde gebieden kunnen daarbij helpen. De doelstellingen kunnen gekoppeld worden aan concrete maatregelen.

5.2 Mogelijk vervolg

De vorm waarin de beleidsvisie en/of het beleid wordt verankerd, is afhankelijk van de voorkeur van de gemeente of fase waarin de gemeente zich bevindt. Er zijn vier mogelijkheden waarvoor gekozen kan worden:

- Optie 1: Gebiedsgerichte aanpak

Deze benadering zal voornamelijk worden ingegeven door visie en beleid. De verschillende gebieden hebben verschillende kenmerken en functionaliteiten. Afhankelijk van de kenmerken en de functionaliteiten zal in elk van deze gebieden dan ook een andere relatie liggen met donkerte en lichthinder. Te denken valt aan het onderscheid van woonwijken, (winkel)centra, bedrijventerreinen, buitengebied, natuurgebieden e.d.

- Optie 2: Brongerichte aanpak

Deze benadering gaat uit van de verschillende bronnen en de grondeigenaren. Voor een deel is de gemeente zelf de eigenaar van de lichtbron (openbare verlichting en aanlichten van openbare gebouwen en kunstwerken). Voor een ander deel zijn dat de burgers, bedrijven en instellingen en organisaties. Te denken valt aan sportverlichting, tuinverlichting, reclameverlichting e.d.

- Optie 3: Instrumentgerichte aanpak

Deze benadering gaat uit van wat je als gemeente kan doen
Welke instrumenten heb je beschikbaar en op welke wijze en met welk effect kan je deze inzetten.

- Optie 4: Pragmatische aanpak

Deze benadering brengt de verschillende te nemen stappen met elkaar in verband. Afhankelijk van de situatie in de gemeente en de verschillende ontwikkelingen zal ingezet worden op het thema donkerte en lichthinder.

6 Tot slot

Beleid voor licht in de openbare ruimte staat in Nederland nog in de kinderschoenen.

De gemeenten in Twente hebben het thema in samenspraak opgepakt. Door het uitwisselen van ervaringen en het opstellen van deze regionale modelnota is een eerste stap gezet. Na deze stap is het per gemeente verschillend hoe de vervolg stappen zullen zijn.

Het ontwikkelen van het nieuwe beleid binnen de gemeente en het uitvoeren daarvan zal een leerproces zijn. Op basis daarvan zullen doelstellingen en mogelijk ook de aanpak nog veranderen. Het beleid dat wordt opgesteld zal daarom voor een overzichtelijke periode, vier tot vijf jaar, moeten gelden en tussentijds worden geëvalueerd.

In dit proces hebben de negen gemeenten uitgesproken verder samen te werken om de regionale modelnota nader uit te werken. Aanbevolen wordt te kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak al of niet gecombineerd met pilots (brongericht) om ervaringen op te doen. Hiervoor wordt verwezen naar de Oplegnotitie Lichthinderbeleid van 07 oktober 2010.

Wat gaan de 9 gemeenten doen of wat is er al gedaan?

- Weghalen van openbare verlichting in stedelijk gebied;
- Weghalen van openbare verlichting in buitengebied;
- Dimmen van openbare verlichting;
- Toepassing van groene verlichting;
- Toepassen van gerichte verlichting
- Aanpak van reclame verlichting
- Aanpak van assimilatieverlichting (aanlichten van gebouwen)
- Beleidsontwikkeling donkerte en lichthinder
- Burgerparticipatie
- Nulmetingen