



Noord- en Oost-Gelderland

Ministerie van I&M
t.a.v. de Staatssecretaris
Mevrouw S.A.M. Dijkma

Datum: 17 mei 2016
Behandeld door: Landelijke GGD Werkgroep Geluid
Lex Groenewold
E-mail: l.groenewold@ggdnog.nl
Telefoonnummer: 088-4433000
Onderwerp: Reactie GGD Werkgroep Geluid Internetconsultatie Aanvullingswet geluid

Geachte mevrouw Dijkma,

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om onze visie te geven op het onderdeel geluid van de Omgevingswet, zoals deze nu ter visie ligt als "Aanvullingswet geluid".

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,
Namens de landelijke GGD werkgroep geluid


Lex Groenewold
Adviseur Milieu en Gezondheid

Centraal postadres

Postbus 51
7300 AB Apeldoorn

Tel. 088-443 30 00
Fax. 088-443 30 01

www.ggdnog.nl

Vestigingen

Apeldoorn
Doetinchem
Groenlo
Harderwijk
Zutphen

Informatie

over de privacy- en klachtenregeling
vindt u op de website van de GGD

www.ggdnog.nl

Afzender : GGD Werkgroep Geluid
Onderwerp : Reactie GGD Werkgroep Geluid Internetconsultatie Aanvullingswet geluid
Contactpersoon : Lex Groenewold
Adviseur milieu en gezondheid
GGD Noord- en Oost-Gelderland
Postbus 3
7200 AA Zutphen

T: 088 – 443 3318
E: l.groenewold@ggdnog.nl

Ministerie I&M
t.a.v. de Staatssecretaris
Mevrouw S.A.M. Dijkma

Geachte mevrouw Dijkma,

De Omgevingswet beoogt een goede balans te vinden tussen het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. En daarbij het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften (art. 1.3). Met de toevoeging van de zin *“het beschermen van de gezondheid tegen geluidbelasting”* in de artikelen 2.16, 2.18 en 2.19 van de Wet staat het beschermen van gezondheid centraal.

Dit betekent volgens de Toelichting het *“zoveel als redelijkerwijs mogelijk voorkomen en beperken van schade aan de gezondheid en van hinder door geluid afkomstig van de genoemde bronnen”*. Het gaat dan om rijkswegen, provinciale wegen, waterschapswegen, gemeentewegen, hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en industrieterreinen.

De uitgangspunten zijn:

- Beschermen van de burger tegen onbeheerste toename van geluid.
- Voorkomen van nieuwe situaties met te hoge geluidbelastingen.
- Verbetering van bestaande situaties met te hoge geluidbelastingen.
- Ruimte voor ontwikkeling van mobiliteit, industrie en woningbouw binnen nationale kaders maar met flexibiliteitsmogelijkheden voor maatwerk in lokale situaties.
- De verantwoordelijkheid van de beheerder van de bron is helder gescheiden van de verantwoordelijkheid voor ontwikkelingen in de omgeving van de bron.

Bescherming tegen effecten hoge niveaus omgevingsgeluid

Gezien de uitgangspunten van de Omgevingswet (een veilige en gezonde fysieke leefomgeving), pleiten wij voor een betere bescherming van mensen tegen hoge niveaus van omgevingsgeluid, dan nu beschreven in de toelichting bij de Aanvullingswet geluid (Omgevingswet) van 22 maart 2016.

Het kabinet streeft met de Omgevingswet naar “een gelijkwaardig beschermingsniveau” in vergelijking tot bestaande milieuwetgeving. Dit strookt niet met de verruiming van normen, zoals voorgesteld in de Aanvullingswet geluid. De maximaal toelaatbare niveaus in de Aanvullingswet zijn vanuit gezondheidskundig perspectief hoog. Er zijn in Nederland nog veel woningen met een (te) hoge geluidbelasting vanwege weg- en railverkeer. Dit veroorzaakt niet alleen geluidshinder, maar heeft ook effect op de gezondheid van mensen, zoals een verhoogde bloeddruk of verstoorde slaap. Onder de huidige normen is bij een belangrijk deel van de bevolking al sprake van ernstige hinder en slaapverstoring.

Wij adviseren normen niet te verruimen en pleiten daarnaast voor een landelijke afwegingsprocedure geluid, waarin suggesties zijn ingebouwd voor lokaal-maatwerk, om te sturen op de voorkeurswaarde.

Hieronder vindt u de uitgebreide reactie van de GGD werkgroep Geluid op de Consultatie Aanvullingswet geluid van 22 maart 2016. Deze reactie betreft niet zozeer de Aanvullingswet zelf, maar vooral de regelgeving die is voorgesteld in de Memorie van Toelichting. Het lijkt ons goed ook hier tijdig op te reageren.

Wat de Aanvullingswet zelf betreft (concept 22-3-2016) is ons alleen onduidelijk wat in art. 2.43 4e lid met ‘relevante verkeerssamenstelling’ wordt bedoeld. Wellicht moet dit verkeersintensiteit zijn?

Realiseer een betere bescherming tegen een te hoge geluidsbelasting door:

- Handhaaf de huidige geluidsnormering en verruim of verhoog bij voorkeur de voorkeurswaarde en zeker de maximaal toelaatbare waarden niet.
- Neem in de Wet op dat in het omgevingsplan de voorkeurswaarde wordt beschreven. Maximale waarden zijn alleen toegestaan bij expliciete motivatie. En geluidbelasting boven de voorkeurswaarde kan alleen worden toegestaan als maatregelen zijn getroffen om geluidshinder te beperken en rekening is gehouden met gezondheidsaspecten.
- Breng de termijn voor tijdelijke situaties terug van tien jaar naar vijf jaar. Als kinderen tien jaar lang –hun hele kinderleven- worden blootgesteld aan een te hoge geluidsbelasting (vaak samengaan met een slechte luchtkwaliteit), kan dit cognitieve problemen opleveren.
- Hanteer voor het binnenniveau van woningen de huidige normering en schrap het begrip dove gevel uit de wet. Bij overschrijding van de voorkeurswaarde adviseren wij het verplichten van een geluidluwe gevel.
- Stel een landelijke handreiking op voor heldere afwegingen bij lokaal maatwerk, zodat bij het ontwerp van wegen en woningen wordt gestuurd op de voorkeurswaarde.
- Weeg een bestaande (te) hoge geluidbelasting mee bij het opstellen van een gemeentelijke geluidkaart voor alle wegen. Bij een bestaande hoge geluidbelasting geen standaard werkruimte van 1,5 dB.
- Benut gegevens uit de GGD-Gezondheidsmonitor voor het opstellen en evalueren van lokaal geluidbeleid.

Toelichting:

Handhaaf huidige geluidsnormering

Een doel van de Omgevingswet is om bij de invoering van de wet vast te houden aan een gelijkwaardig beschermingsniveau. In de voorliggende Aanvullingswet krijgen burgers minder bescherming, zoals blijkt uit onderstaand overzicht van huidige normen en nieuwe normen. De nieuwe normen zijn in rood weergegeven (of groen vanwege verbetering bij spoor). Het 'ophogen' van de norm betekent dus het accepteren van meer hinder en grotere effecten op de gezondheid. Geconcludeerd moet worden dat verruiming van de normen niet leidt tot een gelijkwaardig beschermingsniveau. Gezondheidseffecten bij dergelijke niveaus zijn ernstige hinder, bloeddrukverhoging en slaapverstoring (WHO 2009, 2011).

Tabel 1: Samenvatting effecten voorgestelde normenstelsel geluid op de gezondheid

Bron	Voorkeurs- waarde (Lden dB)	Maximale waarde (dB)	
		Nieuw volgens Aanvullingswet	Aanleg/aanpassing bron, GPP
Wegen buiten de kom	48 → 50 dB	53 → 60 dB	65 dB
Ernstige hinder	3% → 4%	6% → 10%	> 10%
Slaapverstoring	2% → 3%	2% → 4%	> 5%
Bloeddruk	-	Toename	Toename
Hart-/vaatziekten	-	Toename	Toename
Wegen binnen de kom	48 → 53 dB	63 → 70 dB	70 dB
Ernstige hinder	3% → 5%	14% → 25%	25%
Slaapverstoring	2% → 3%	7% → >12%	12%
Bloeddruk	Toename	Toename	Toename
Hart-/vaatziekten	Toename	Toename	Toename
Spoorwegen	55 → 55 dB	68 → 65 dB	70 dB
Ernstige hinder	2%	12% → 10%	>14%
Slaapverstoring	3%	6% → 5%	>7%
Bloeddruk	-	Afname	Toename
Hart-/vaatziekten	-	Afname	Toename

In het voorstel van de Aanvullingswet geluid wordt de aftrek ex art. 110 Wet geluidshinder geschrapt en één op één toegevoegd aan de norm. Dit betekent feitelijk een aanpassing van de normen omdat de doelstelling (stiller verkeer) niet is gerealiseerd. De (tijdelijk bedoelde) aftrek ging ervan uit dat het verkeer in de toekomst stiller zou worden. Deze aftrek is 5 dB voor wegen in de kom en 2 dB voor wegen met een maximum snelheid van 70 km/uur en hoger (en daarnaast nog een tijdelijke regeling tot 2018). In de bestaande situatie vindt toetsing aan de normen uit de Wet plaats aan de berekende geluidbelasting inclusief de genoemde aftrek. Zonder verrekening van de aftrek is het voorstel de maximale ontheffing 2 dB te verhogen. Dat komt overeen met een toegestane verkeersgroei van circa 58 procent.

Tenslotte geldt op dit moment de 'stille banden aftrek', hetgeen op een (verborgen) verhoging van de grenswaarden neerkomt. Blijft deze gelden in het nieuwe systeem?

Sturen op voorkeurswaarde

De GGD Werkgroep Geluid vindt dat bij een toenemende geluidsbelasting (boven de voorkeurswaarde) een zwaardere motivatie nodig is. Dit levert in principe een neerwaartse druk op de geluidbelasting. Wat ontbreekt, is een afwegingskader om de verschillende argumenten (van 'stedenbouwkundige, vervoerskundige, landschappelijke of financiële aard' volgens artikel 110g Wgh) tegen de woon- en omgevingskwaliteit te kunnen wegen. De nadruk moet liggen op het garanderen van voldoende rust en akoestische kwaliteit en niet per sé op het tegengaan van hoge geluidniveaus.

Handreiking

Met de Omgevingswet streeft de regering naar een gelijkwaardig beschermingsniveau. Maar door de voorgestelde verruiming van normen, zullen de negatieve gezondheidseffecten juist toenemen. *Om dit te voorkomen adviseert de GGD Werkgroep Geluid een landelijke afwegingsprocedure geluid, waarin suggesties zitten ingebouwd voor lokaal-maatwerk om te sturen op de voorkeurswaarde.*

Na invoering van de Omgevingswet komen alle bovengenoemde punten op het bord van de gemeente te liggen. In de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan moet elke gemeente de afweging maken welke geluidniveaus acceptabel zijn en de gezondheid niet ernstig benadelen. Een handreiking is wenselijk voor het afwegingsproces geluid en om te sturen op de voorkeurswaarde/niet maximale waarde, tenzij'. Waarbij het "tenzij" bestaat uit maatregelen in het ontwerp van wegen en woningen om de maximale waarde op (een deel van) een woning te verlagen naar de voorkeurswaarde. Daarin past de suggestie voor een geluidluwe gevel bij overschrijding van de voorkeurswaarde. Een geluidsluwe gevel is de meest effectieve maatregel om geluidhinder te reduceren.

Tijdelijke situaties verlagen van tien naar vijf jaar

Het langdurig blootstaan aan verkeersgeluid geeft vanaf 50 dB effecten op bloeddruk en slaapverstoring en bij toenemende niveaus ook op hart- en vaatziekten (bijv. WH 2009, 2011). In combinatie met de Omgevingswet is straks een afwijkende tijdelijke situatie toegestaan van 10 jaar. Voor gevoelige groepen zoals kinderen zou zo'n lange periode met blootstelling aan hoge geluidniveaus, vaak in combinatie met luchtverontreiniging, moeten worden voorkomen. Dit wetsvoorstel voorziet daar niet in.

Gemeentelijke basiskaart geluid en beleid

Het toekennen van een werkruimte van 1,5 dB op alle gemeentelijke wegen is vanuit oogpunt van een gezonde en veilige leefomgeving niet wenselijk. Het toekennen van een werkruimte van 1,5 dB is vergelijkbaar met nog eens een verkeersgroei van 40 procent. Een verkeersgroei van 40% toestaan staat haaks op het bereiken van een veilige en gezonde leefomgeving. Ook gezien de bijkomende effecten op de luchtkwaliteit en de leefbaarheid (integrale afweging).

Door het handhavingsgat uit de huidige wet zijn vooral op gemeentelijke wegen slechte situaties ontstaan. Volgens de toelichting op pagina 30-31 van het voorstel stelt de gemeenteraad na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een basiskaart geluid vast. Idee is daarbij een vergelijkbare systematiek toe te passen als bij de GPP's van snelwegen en spoorwegen, met een werkruimte van 1,5 dB. Wij stellen voor dat die werkruimte vervalt als het geluidniveau boven de maximaal toelaatbare waarde ligt of door toepassing van de werkruimte komt te liggen.

Geluidluwe gevel en binnenniveau

Bij overschrijding van de voorkeurswaarde adviseren wij het verplichten van een geluidluwe gevel. Tenminste één *stille gevel* is van groot belang voor een goed woonklimaat. Dat belang is nu niet in regelgeving verankerd. In 2013 heeft RIVM daarover I&M geadviseerd. Kort na dat advies is ook op basis van NL gegevens aangetoond dat een stille gevel inderdaad tot een belangrijke vermindering van de hinder leidt (zie artikel van De Kluzenaar et al, 2013). In situaties met een hoge geluidbelasting is een geluidluwe gevel meestal veel effectiever dan een dove gevel, waarbij de reductie in hinder overeenkomt met circa 5 dB verlaging van het geluidniveau. Toepassing van een geluidluwe gevel zou moeten gelden in elke situatie met een overschrijding van de voorkeurswaarde. Het is eenvoudig een geluidluwe gevel als ontwerpparameter mee te geven en niet later toe te voegen aan een ontwerp dat daar geen rekening mee hield.

Vanuit gezondheidsperspectief heeft een binnenniveau in elke woning van bij 33 dB of lager (inclusief ventilatie) de voorkeur. Als dat echt niet haalbaar is, bijvoorbeeld bij transformaties, is 38 dB nog net een leefbare situatie (conform de saneringsregeling). Een ruimte met hogere binnenniveaus achten wij niet geschikt als verblijfsgebied-/ruimte. Dit garandeert rust bij de bewoners en bespaart onnodige zorgkosten. Het Besluit Kwaliteit Leefomgeving en ook de Aanvullingswet stellen een te hoog binnenniveau van 41 dB voor als maximum.

Rust in de eigen woning is een voor bewoners zeer belangrijke kwaliteit, belangrijker dan wat er aan de straatzijde aan geluid invalt. Gezondheidskundig is het nodig om een zeer hoog belaste gevel voldoende geluidwerend te maken. Dat kan zonder een dove gevel. Als er een raam of deur in de zeer hoog belaste gevel mag komen, verhoogt dat de vrijheid van de bewoner dat raam of die deur te kunnen gebruiken bij bijvoorbeeld spuien of ventileren op bijvoorbeeld rustiger momenten. In dat geval is sowieso een geluidluwe (andere) gevel een eis om voldoende woonkwaliteit te borgen.

In de huidige regelgeving is alleen voor industrielawaai bepaald dat de norm van toepassing is op elk punt van de gevel (hoewel dat in de praktijk niet altijd consequent wordt toegepast). Bij andere bronnen wordt in het midden gelaten of het voor elk punt geldt of voor een gemiddelde belasting van de gevel. In situaties waar afscherming noodzakelijk is, ligt het voor de hand alleen dat deel af te schermen waar bewoners er last van kunnen hebben, dus bij te openen delen en een buitenruimte. In de regelgeving zijn zwaardere eisen te stellen naarmate het geluidluwe geveldeel kleiner wordt en zich bijvoorbeeld beperkt tot alleen een slaapkamerraam. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat het gemiddelde niveau over een raamoppervlak maatgevend is. In de landelijke regelgeving dient een geluidluwe buitenruimte te worden genoemd als onderdeel van een gezond woonklimaat. In het Bouwbesluit is het belang daarvan al onderkend: "een buitenruimte bij een woning voorziet in de fundamentele menselijke behoefte om in contact te kunnen staan met de omgeving".

Gebruik van gezondheidsmonitoring

Wij adviseren het gebruik van de gegevens uit de GGD gezondheidsmonitor voor het opstellen en evalueren van lokaal geluidbeleid. Monitoring van geluidniveaus van een aantal geluidbronnen vindt plaats via de periodieke EU-rapportage voor de agglomeraties. Het is echter bekend dat de dosis-effect-relaties die gebruikt worden om de gezondheidseffect te schatten wel waarde hebben op bevolkingsniveau, maar veel minder op lokaal niveau omdat dat lokaal nogal kan verschillen. GGD'en doen een periodiek gezondheidsonderzoek waarin (meestal) ook naar effecten van geluid (hinder en/of slaapverstoring) wordt gevraagd. Onzes inziens is dit een belangrijk onderdeel van monitoring omdat het uiteindelijk natuurlijk om het beperken van de effecten gaat. Bovendien komen daarin ook de effecten van allerlei factoren tot uiting die niet direct op conto van de berekende geluidbelasting kunnen worden geschreven, zoals het effect van een stille gevel, van eventuele compenserende factoren in de omgeving of de aanwezigheid van andere (niet-berekende) bronnen. 'Effectmonitoring' zou een onderdeel van monitoring en/of van het omgevingsplan kunnen zijn.

Participatie

GGD'en onderschrijven het belang van (vroegtijdige) participatie. Dat is zowel vanuit het oogpunt van burgerschap en van effectiviteit, maar ook vanuit gezondheid. Het lijkt er echter op dat betrokken partijen en vooral bewoners, niet of nauwelijks invloed hebben op de besluitvorming. Het normenhuis staat daarvoor te vast en er is in de regel geen betrokkenheid van toekomstige bewoners (huurders) bij de afweging van maatregelen bij niveaus boven de voorkeurswaarde. Juist die betrokkenheid is één van de prominentste elementen van de Omgevingswet, maar ook een element waar weinig ervaring mee is in de sector geluid. Een landelijk overzicht van mogelijkheden tot participatie en do's en don'ts bij de toepassing zou echter wel nuttig zijn. Gemeenten hoeven dat dan niet allemaal zelf uit te zoeken. Ook biedt een dergelijke 'handreiking' alle betrokkenen hetzelfde basismateriaal, waardoor openheid en correctheid van het proces in de hand wordt gewerkt. Met een handreiking kunnen een gemeente en belanghebbenden nagaan welke vormen van participatie mogelijk zijn en vooral welke rol betrokkenen daarin hebben of krijgen. De GGD'en kunnen vanuit hun expertise een bijdrage leveren aan deze handreiking.

Samenvattend

De Omgevingswet biedt mogelijkheden voor een gezonde inrichting van de fysieke leefomgeving. Daarvoor is tenminste een minimaal gelijkwaardig beschermingsniveau nodig. Daarbij past geen verruiming van de normen. De GGD-Werkgroep Geluid adviseert om bij het opstellen van de geluidkaart van gemeentelijke wegen niet standaard 1,5 dB werkruimte toe te kennen, maar in de afweging een bestaande (te) hoge geluidbelasting nadrukkelijk mee te wegen.

De Werkgroep stelt voor om daarnaast een aantal eenvoudige randvoorwaarden toe te voegen, waardoor tijdens het ontwerpproces al rekening houdt met de gezondheid. Deze randvoorwaarden zijn in elk geval een geluidluwe gevel, een acceptabel binnenniveau van 33 dB voor in principe alle woningen (maximaal 38 dB), evenals een landelijke handreiking voor gemeentelijk geluidbeleid en bewonersparticipatie.

Namens de GGD Werkgroep Geluid
Lex Groenewold, vz

Bronnen:

De reactie van de werkgroep is gebaseerd op de volgende documenten:

- Wet Geluidhinder (Wgh).
- Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), gewijzigd voorstel van wet, 1 juli 2015.
- Nota naar aanleiding van het nader verslag – Omgevingswet, 20 mei 2015 (bijlage bij Kamerbrief)
- Aanvullingswet geluid van 22 maart 2016 en de bijbehorende toelichting.
- Brief Tweede kamer van 7 oktober 2015.
- Beantwoording 7 vragen (IAK)
- RIVM 2013, Kempen, E.E.M.M. van, Beek, A.J. van, De invloed van een stille zijde bij woningen op gezondheid en welbevinden, briefrapport 630650005/2013
- Road Traffic Noise and Annoyance: A Quantification of the Effect of Quiet Side Exposure at Dwellings. Yvonne de Kluizenaar, Sabine A. Janssen, Henk Vos, Erik M. Salomons, Han Zhou, Frits van den Berg. Int. J. Environ. Res. Public Health 2013, 10, 2258-2270
- WHO (2011). Burden of disease from environmental noise – Quantification of healthy life years lost in Europe, WHO, Kopenhagen.
- WHO (2009). Night noise guidelines for Europe, WHO, Kopenhagen 2009

GGD Werkgroep geluid:

De GGD werkgroep geluid bestaat uit experts uit de verschillende GGD regio's, is ingesteld door en functioneert onder de Vakgroep Milieu en Gezondheid van GGD GHOR Nederland.

Leden:

Lex Groenewold, GGD Noord- en Oost-Gelderland, vz.
Bart Poelman, GGD Kennemerland
Fred Woudenberg, GGD Amsterdam
Frits van den Berg (waarnemend), GGD Amsterdam
Imco Jassen, GGD Rotterdam
Jantien Noorda, GGD Groningen
Marieke van Ballegooij, Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid GGD'en Brabant/Zeeland
Paola Esser, GGD Zuid Limburg
Donné Schmidt, GGD Hollands Noorden
Annemiek van Overveld, RIVM