



LEIDSE MILIEURAAD

p/a Hoge Rijndijk 28
2314 KJ Leiden
06 – 237 06 963
www.leidsemilieuraad.com
lmrsecretaris@gmail.com
twitter@lmraad

Aan: het College van Burgemeester en Wethouders
t.a.v. de wethouder voor Klimaat, Mobiliteit en Financiën
de heer A. North
Stadhuisplein 1
Leiden

Betreft: Advies Actieplan Geluid

Leiden, 24 april 2024

Geacht College,

Op 12 april 2024 ontvingen wij het verzoek om op korte termijn advies uit te brengen over het ontwerp van het actieplan geluid dat volgens plan deze zomer zal worden vastgesteld. Deze adviesaanvraag gaat vergezeld van het vermelden van een aantal verdere voornemens op het betreffende beleidsveld die naar ons idee van contextueel belang zijn.

Het betreft:

- het voornemen de thans geldende Geluidnota (2004) te actualiseren
- het verkennen van mogelijkheden om in het komende omgevingsprogramma ook nadrukkelijk aandacht te schenken aan geluid en luchtverontreiniging zodat met dit programma een meer integrale kwaliteitsbenadering mogelijk wordt.

Dit zijn voornemens die ons zeer aanspreken en die in feite overeenkomen met het advies dat wij in 2018 uitbrachten over het thans nog lopende actieplan geluid.

Tegen deze achtergrond – en ook vanwege de korte termijn waarop u ons advies graag zou willen ontvangen – is het huidige advies enigszins beperkt.

Het actieplan

Wij stellen vast dat van de voornemens uit het actieplan 2018 6 voornemens zijn uitgevoerd, 2 voornemens in uitvoering zijn en 18 voornemens om verschillende redenen niet zijn uitgevoerd. Geen indrukwekkende score.

Gezien de aard van het plan wekt dit ook weer geen verwondering omdat het beleid is geweest de

maatregelen in hoofdzaak niet als afzonderlijke acties te benoemen, maar te streven naar combinatie met andere werken in de stad. Dat klinkt logisch, maar we maken er toch (opnieuw) de volgende kanttekeningen bij.

- Het aantal mensen dat ernstige geluidhinder c.q. slaap verstoring ondervindt is in de afgelopen jaren niet af- maar toegenomen; dit blijkt uit de gegevens van hoofdstuk 6 van het ontwerpplan. Verkeerslawaai blijft, als voorheen, de dominante lawaaibron. Een aantal aan geluidhinder blootgestelde inwoners van 62.500 is buitengewoon hoog; 50% van de bevolking van de gemeente Leiden. Ernstige hinder en slaapverstoring treft respectievelijk ruim 9000 en ruim 2000 inwoners. En dat terwijl het doel van het beleid in de Europese Unie erop is gericht dat ‘niemand mag worden blootgesteld aan geluidsniveaus die zijn of haar gezondheid in gevaar brengt’, zoals vermeld in paragraaf 2.3 van het ontwerp Actieplan 2024-2028.

In de beschrijving van de huidige situatie worden relativerende opmerkingen gemaakt: dat het gaat om berekende blootstelling en dat matigende omstandigheden niet zijn meegenomen in de gepresenteerde overzichten. De overstap naar een nieuwe rekenmethode ovg de betreffende EU-richtlijn maakt wel wat uit maar heeft in essentie geen invloed op het zorgelijke beeld.

- De betekenis die grenswaarden in het akoestisch beleid hebben:
 - De normatieve niveaus zijn gebaseerd op zowel blootstelling als de beleving van de blootstelling door de blootgestellten in verschillende soorten van blootstellings-situaties. De beleving is m.a.w. reeds in de norm meegenomen; afzonderlijk onderzoek naar de actuele beleving lijkt daarmee - ten onrechte in relatie met de beleidsdoelstelling - minder urgent.
 - Bij de productie van de geluidskaarten - die een voornaam instrument vormen in het actieplan – worden de blootstellingsniveaus berekend. Dat betekent dat de grenswaarden een tweevoudige functie vervullen. Ze hebben betrekking op zowel de blootstelling als de beleving daarvan. Om ze hanteerbaar te maken wordt er nauwelijks gemeten, maar aan de hand van standaard-situaties berekend. Dit betekent ook dat de gehanteerde waarden nooit overeenkomen met actueel door burgers ervaren geluid. Piekbelasting en bijzondere vormen van geluid die extra hinderlijk kunnen zijn (tonaal geluid, intermitterend of repeterend geluid) spelen een beperkte rol; wat zeker ook geldt voor de geluidscategorieën die niet aan de orde zijn het geluid actieplan.
- Geluidhinder wordt als gezondheidsbedreigende factor nog steeds onderschat. Bij de normstellingen die in WHO verband op grond van omvangrijk wetenschappelijk onderzoek sedert geruime tijd geadviseerd worden, ligt dat ten principale anders. Dat verklaart waarom in het recent speciaal voor de Europese landen in 2018 door de WHO uitgebrachte “ENVIRONMENTAL NOISE GUIDELINES for the European Region”[1] totaal andere normstellingen staan voor de geluidhinder categorieën dan die in het actieplan aan de orde zijn. Voorbeeld voor verkeerslawaai:

Lden	WHO: 53 dB	actieplan: 65 dB
Lnight	WHO: 45 dB	actieplan: 55 dB

- Leiden staat (samen met Den Haag) in de monitor geluidhinder in de Nederlandse steden in de “lawaaï-top”, namelijk op plaats 10 met ca 14% mensen die dagelijks aan meer dan 55 dB[2] blootgesteld worden. Utrecht staat in die lijst op nr 1. met ruim 20% gehinderden (<https://stadszaken.nl/artikel/2362/top-10-lawaaigste-steden-van-nederland>). Dat gegeven staat wat ons betreft voor de brede onderschatting van het probleem.

Tegen de achtergrond van deze kanttekeningen enerzijds en de aankondiging van Uw College van een meer fundamentele herijking van het inmiddels 20 jaar oude geluidbeleid uit 2004 adviseren wij u nu het volgende:

Advies

Beschouw de acties in het voorliggende ontwerp actieplan als agenda voor de eerstkomende paar jaar. Stel daarbij dan wel zodanig de prioriteiten dat de knelpunten met hoogste hinderniveaus en slaapverstoring “echte” prioriteiten zijn, die niet moeten wachten tot ze in het kader van de planning van openbare werken “aan de beurt” zijn (de belangrijkste verklaring van de schamele score van aangepakte acties in het vigerende plan).

Schoten voor de boeg

Omdat wij een meer omvattende actualisering van het gemeentelijk geluidbeleid zoals in uw adviesaanvraag aangekondigd zeer toejuichen, maken we van deze gelegenheid gebruik om u in verband daarmee enkele overwegingen aan te reiken.

1. WHO-normen als basis

Hanteer bij de voorgenomen herijking van de Geluidnota uit 2004 de WHO-normen als streefwaarden op de lange termijn, zodat duidelijk wordt dat gezondheidsbescherming kerndoel van geluidbeleid vormt. Uit een monitoringsrapport van vorig jaar[3] blijkt dat de adviezen van WHO inmiddels breed bekendheid genieten en in steeds meer gevallen een belangrijke functie in het overheidsbeleid gaan vervullen.

Probleem kan mogelijk zijn dat de manier waarop in de omgevingswet geluidsnormen een plek hebben gekregen vooral is gekenmerkt door het verruimen van de eigen beleidsruimte van gemeenten. Daardoor bestaat allicht het misverstand dat gevelbelastingen tot 70 dB – de nieuwe grenswaarde - acceptabel geworden zouden zijn. Dat is onzes inziens niet het geval. Een bredere beleidsruimte betekent een grotere verantwoordelijkheid; dat is totaal iets anders.

2. Verschillen tussen berekend geluid en gemeten c.q. ervaren geluidhinder

Neem nota van de actuele discussie rond de geluidhinder door Schiphol. De betrekkelijkheid van berekende geluidcontouren blijkt daaruit duidelijk. Controlemetingen op blootstellingsniveau geven aan dat er soms forse verschillen – tot wel 3 dB hogere niveaus - in berekende en daadwerkelijke niveaus kunnen zijn. Dit betekent dat vooral in de Merenwijk en het Boerhaavekwartier vliegtuiglawaai wel degelijk een factor van betekenis is. Voor het draagvlak van beleid en daaruit voortvloeiende maatregelen is dit een belangrijke constatering.

Dit speelt niet alleen bij luchtvaartlawaai, maar ook bij andere vormen van geluidhinder. In par. 6.4. van het actieplan wordt beschreven dat de – inmiddels verplichte – toepassing van de nieuwe rekenmethode CNOSSOS maakt dat het aantal personen dat zegt hinder te ondervinden hoger uitpakt en ook het aantal slaapgestoorden hoger is (tabel 5, blz 26 actieplan). Implicatie is overigens dat – net als bij het oude rekenmodel – de beleving van hinder onderdeel uitmaakt van het model.

Er zijn meer verschillen ten gevolge van het nieuwe Europese rekenmodel. In een recente (december 2023) analyse van het bureau DGMR in opdracht van het RIVM[4] is daarvan een overzicht te vinden.

Net als bij luchtvaartlawaai lijkt er daarom behoefte om naast (niet: in plaats van) het **berekende** geluidniveau ook aandacht te geven aan de **meting** van geluid, vooral in situatie waar de burgers daadwerkelijk last ondervinden van lawaai.

3. **Combineer berekenen, meten en burgerparticipatie**

Wanneer bij de herziening van de geluidnota en de integratie met andere ruimtelijk relevante milieubelastingsfactoren (m.n. luchtverontreiniging) burgerparticipatie actief wordt bevorderd ontstaat de meeste kans op een gedragen beleid dat stoelt op:

- inzicht in de gezondheidsbetekenis van geluid; de WHO-normen brengen in beeld wat de stip op de horizon zou moeten wezen bij het streven naar een toestand waarbij het huidige hoge percentage (ca 50%) gehinderden sterk wordt teruggebracht.
- een overzicht op grond van de geluidkaarten die berekeningen als grondslag hebben; deze geluidkaarten zijn essentieel bij het bepalen van prioriteiten.
- aanvullende controlemetingen als gevolg van discussie in het participatieproces.

Wij geven u in overweging om de burgers van Leiden – vooral als het gaat om relatief sterk aan lawaai blootgestelden - actief te betrekken door hen ook zelf metingen te laten doen.

Dit past ook bij een van de suggesties die uit het recente burgerberaad over energietransitie naar voren kwam: het actiever benutten van burgerenergie[5].

Sinds de introductie van smartphones zijn hier tal van mogelijkheden voor, bijvoorbeeld met de app Decibel X PRO[6]. Dit geldt trouwens ook voor andere milieubelasting factoren die relevant zijn voor de geïntegreerde benadering in het kader van het omgevingsplan en - programma, zoals verschillende vormen van luchtverontreiniging. De DCMR en KNMI bieden hier actieve burgers ook het nodige aan meetopties aan[7].

4. **Tijdsplanning, relatie met omgevingsplan en - programma**

We gaan er op basis van uw aankondiging van uit dat de herijking van de geluidnota en de bredere benadering van het omgevingsprogramma in de komende 2 jaar parallel zullen worden ontwikkeld. Bij consequenties voor hetgeen er in het actieplan staat ligt dan een eventuele aanpassing van dat actieplan tussentijds – en niet pas na ommekomst van de 5 jaar – voor de hand.

Meer concreet vragen we daarbij aandacht voor het volgende: met het nu vast te stellen actieplan geluid wordt voorgesorteerd op het vaststellen van de grenswaarden voor het Omgevingsplan.

Uit de waarden die in het ontwerp-actieplan staan spreekt weinig ambitie. Immers op grond van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL) dienen de vast te stellen grenswaarden als

resultaatsverplichting.

De waarden in het ontwerp-actieplan zijn vrijwel steeds het maximaal toelaatbare krachtens het BKL. Gezien het grote aantal gehinderden en slaapgestoorden gaan wij er van uit dat u in het nog vast te stellen Omgevingsprogramma minimaal aansluiting zult willen zoeken bij de **standaardwaarden** zoals die zijn opgenomen in het BKL. Eventueel met een fasering aan de hand van programmering van maatregelen in de tijd.

Wij geven u graag in overweging om bij de presentatie en de besluitvorming komende zomer inzake het actieplan geluid over de manier waarop u vervolgens de nieuwe geluidnota en het omgevingsprogramma gaat aanpakken al de nodige richtinggevende uitspraken te doen.

Graag zijn wij bereid om desgewenst dit advies nader toe te lichten.



Met vriendelijke groet
Rob Boerée

Voorzitter Leidse Milieu Raad

^[1] Link naar dit rapport: <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289053563>

^[2] Dit percentage *lijkt* strijdig met de 50% gehinderd en uit het ontwerpplan, maar is het niet omdat dat laatste percentage betrekking heeft op het Lden niveau

^[3] <https://www.who.int/europe/publications/i/item/WHO-EURO-2023-7658-47425-69687>

^[4] Dit is hetzelfde bureau dat ook het ontwerp van het actieplan voor Leiden heeft opgesteld. Zie <https://iplo.nl/thema/geluid/regels-geluid-handig-toepassen/uitvoering-actieplan-geluid/onderzoek-rekenmethode-cnossos/>

^[5] Zie ook het betreffende raadsvoorstel waarin het college onder punt 5.3 positief op dit advies reageert

^[6] Decibel X Pro: <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.skypaw.decibel10pro&hl=nl&pli=1>

^[7] DCMR: <https://www.dcmr.nl/zelf-meten-luchtkwaliteit>; KNMI: <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/meten-met-ispex-op-smartphone-van-start#:~:text=Het%20iSPEX%20Dopzetstukje%20en%20de,maken%2C%20worden%20de%20metingen%20vastgelegd.>

