

De wet van 100 miljoen

Waar zijn wij nou helemaal mee bezig?

Hoe zou 'Nederland' reageren op deze kop in De Telegraaf: "BUREAUCRATIE GELUIDHINDER KOST € 100 MILJOEN PER JAAR"? Want zoveel geven we per jaar uit aan de overvloed aan geluidregels, nog zonder een scherm gebouwd te hebben. Dat kan beter.

Door: Ruben van Moppes

Over de auteur:

Ruben van Moppes is als geluidadviseur werkzaam bij dBvision, en bij diverse overheden werkzaam of gedetacheerd geweest. Ook is hij redacteur van Geluidnieuws.

INLEIDING

Zittend aan onze bureaus, tijdens het schrijven van rapporten en discussiërend met elkaar over alle geluidregels, geven we ongemerkt jaarlijks met elkaar een slordige € 100 miljoen uit. In dit artikel stappen we in een virtuele helikopter om van bovenaf naar de geluidwetgeving te kijken, en onszelf de vraag te stellen: "Waar zijn we nou helemaal mee bezig?" Want als we over een jaar of vijf de Omgevingswet gaan evalueren, is het goed vanaf minuut 1 al stil te staan bij waar we tegenaan lopen. Of al die diepgaande regels bijdragen aan het terugwinnen van het vertrouwen van de burger, waar zoveel over te doen is. Of de discussie meer moet gaan over 'goede oplossingen' in plaats van 'de regels correct toepassen'.



FIGUUR 1: HOE ZOU 'NEDERLAND' REAGEREN OP DEZE KRANTENKOP?

SUBSIDIE EN BUREAUWERK

Dus, waar komt die € 100 miljoen vandaan? Eerst even terug naar de jaren '80 van de vorige eeuw. De Nederlandse Stichting Geluidhinder (NSG) ontving in die tijd jaarlijks f 1 miljoen subsidie om in de maatschappij aandacht te geven aan geluidhinder. Die f 1 miljoen is een boel geld, zo lijkt het, en dat vond het ministerie ook toen de subsidie werd stopgezet. Echter, conservatief gerekend: inmiddels zijn er zo'n 1000 geluideskundigen 1000 uur per jaar met bureauwerk aan de slag. Reken € 100,- per uur (ook voor ambtenaren), en je komt aan die € 100 miljoen. Dat geld geven 'we' uit zonder dat we het merken, zonder dat iemand ernaar vraagt, en dan laten we voor het gemak allerlei mensen die ondersteunend werk doen buiten beschouwing, zoals verkeerskundigen en ICT-ondersteuners. Nu doen we uiteindelijk 'op straat' ook van alles, zoals isolatie bij nieuwbouw en stil

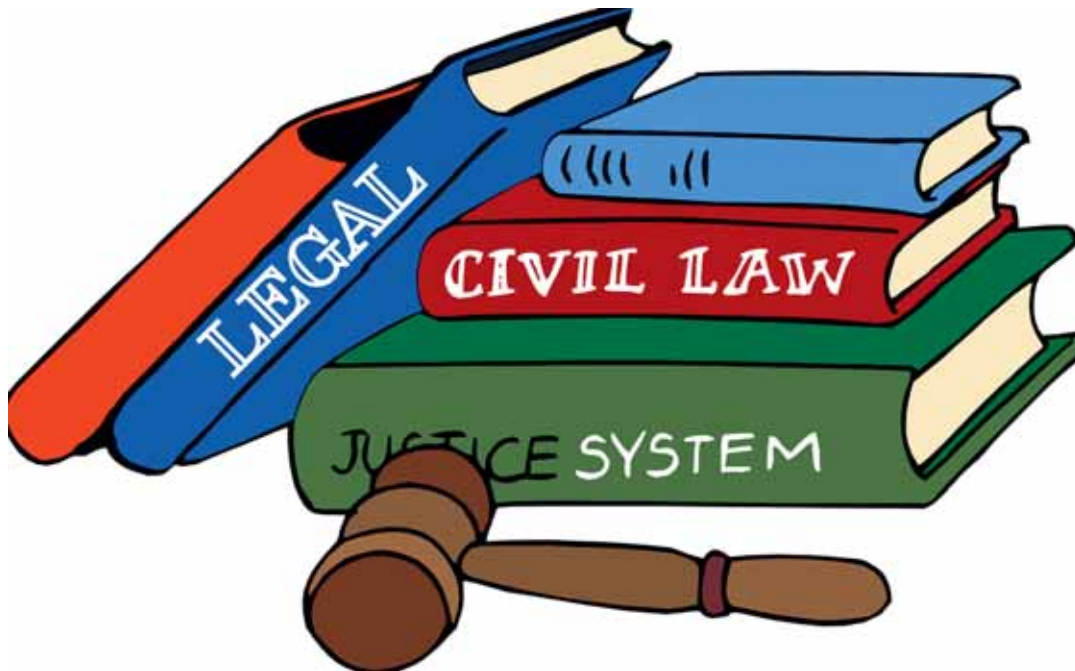


FIGUUR 2: JAN TERLOUW IN DWDD: "ALS IK EEN BRUG WIL BOUWEN, HEB IK MEER JURISTEN NODIG DAN INGENIEURS." OF HAD HIJ HET STIEKEM (OOK) OVER GELUIDSCHERMEN?

asfalt aanleggen bij wegaanpassingen, maar om die € 100 miljoen een beetje in perspectief te plaatsen: voor een van de omvangrijkste geluidoperaties, de gemeentelijke sanering, is de laatste vijf jaar voor de uitvoering van de maatregelen gemiddeld jaarlijks circa € 17 miljoen uitgegeven.

ADMINISTRATIEVE LASTEN

Vaak genoeg kun je als ervaren adviseur op de achterkant van een bierviltje uitrekenen welke geluidmaatregel je moet treffen. Meer dan een uur hoeft het soms niet te kosten. Maar dan begint het 'zware' werk, want er moet over details in de uitgangspunten worden vergaderd. Blijkbaar is er pas vertrouwen in elkaar als er een dik rapport ligt, waarin samen met experts buiten het vakgebied (zoals verkeerskundigen), voor buitenstaanders ondoorgroendelijke bijlagen worden gemaakt. Bijlagen waarover vanwege minieme verschillen in geluidbelastingen door experts urenlang gediscussieerd kan worden over hoe je een probleem juridisch moet oplossen. Het rapport wordt vervolgens beoordeeld, waarbij vrijwel altijd wel 'iets' gevonden wordt dat verbeterd dient te worden. Het eindresultaat verandert soms niet meer dan 1 dB, of zelfs helemaal niet, maar het rapport en de bijlagen moeten dan wel voor een groot deel bijgewerkt worden, wat (doorloop)tijd en geld kost. Kortom: bij projecten die als primair doel hebben geluidmaatregelen te treffen (of aan te tonen dat dit niet nodig is), gaat vaak het overgrote deel van het werk zitten in het voorkomen dat we aangesproken worden op een puntje op de i en niet in het bedenken van goede oplossingen.



FIGUUR 3: GELUIDWETGEVING: WETTEN, BESLUITEN, REGELS, HANDLEIDINGEN, BROCHURES, KADERS, RICHTLIJNEN EN NOG HEEL VEEL MEER. HUISKAMERVRAAG: HOEVEEL PAGINA'S PAPIER IS HET ALS JE ALLE GELUIDWET- EN REGELGEVING UITPRINT? ONDER DE OMGEVINGSWET VERANDERT ER HET EEN EN ANDER. MAAR DE UITGEPRINTE STAPEL ZAL NIET VEEL DUNNER WORDEN.

HINDER, REGELS EN MILLIBELLEN

Vraag de NSG waar mensen last van hebben, en meestal is het antwoord 'BBBV': Buren, Brommers/Motoren, Bouwlawaai en Vliegtuigen. Het zijn onderwerpen waar de geluidwetgeving echter niet over gaat. Onze tijd gaat zitten in industrielawaai, het equivalente geluidniveau van weg- en railverkeer en horeca. Dat is ook relevant, zeker vanuit gezondheidsperspectief, en voor deze geluidbronnen hebben we in de loop van de decennia wetgeving ingevoerd met onderliggende besluiten en regelingen. Maar naast de 'harde' wetten en regels, hebben we ook landelijk geldende handleidingen, handreikingen, handboeken, kaders, richtlijnen, subsidieregelingen, VNG-brochures, CROW-publicaties, NSG-brochures, NPR-publicaties, jurisprudentie en nog meer van dat moois. En daarnaast hebben gemeenten vaak nog hun eigen beleidsregels.

Het resultaat is dat we niet op de 'decibel' maar op de 'millibel' nauwkeurig rekenen en met elkaar in conclaaf gaan of we niet een van de regels over het hoofd hebben gezien, of hoe je die moet interpreteren. Dat deze geluidbronnen relatief weinig hinder veroorzaken, kan betekenen dat we ons werk heel goed doen. Het kan ook betekenen dat we onze tijd en energie, met die millibellen, richten op de verkeerde problemen. Kunnen we ons met goed georganiseerde participatie niet op de echte problemen richten?

INDUSTRIELAWAAI EN SANERING

Industrielawaai wordt wel beschouwd als hét succes van de Wet geluidhinder. Een groot brok van ons werk gaat dan ook daarin zitten. Een bijeffect van het 'succes' is dat die grote brok meer dan eens niet gaat om geluidhinder, maar om regeltjes. Bedrijven die geluidvoorschriften moeten krijgen, terwijl het akoestisch totaal niet relevant is. Hoewel je ziet dat het bedrijf makkelijk aan het Activiteitenbesluit voldoet, is het voor goede handhaafbare voorschriften toch nodig dat de gemeente het rapport uitpluist, en de nodige opmerkingen verwerkt worden. Hetzelfde geldt voor bedrijven op gezoneerde industrieterreinen. Vaak akoestisch niet relevant, maar voor het zonebeheersysteem en geluidvervalingsbeleid is het toch noodzakelijk om precies te weten hoeveel

geluid er gemaakt wordt. Uiteraard heeft het zonebeheer een functie, maar er zijn best wat industrieterreinen waarbij je het stringente databeheersysteem dat ervoor nodig is (denk daarbij ook aan opleiden, bijhouden en debuggen van databeheerssystemen) ook 'geavanceerd boekhouden voor akoestici' kunt noemen.



FIGUUR 4: "ZO, NA AL DAT VERGADEREN KAN ER EEN STEMPEL OP: DE BOEKHOUDING KLOPT JURIDISCH."

Iets vergelijkbaars zien we bij (gemeentelijke) saneringsprogramma's. Denk aan vragen die je moet beantwoorden als: "Wat is de omrekenfactor in de verkeersintensiteiten van werkdagen naar weekenddagen?" of: "In welk jaar is de woning gesplitst, en hoeveel voordeuren zijn er aan de straatzijde?" Als je bedenkt dat 'saneren' letterlijk 'gezond maken' betekent, dan kun je je afvragen hoeveel dit soort uitzoekwerk werkelijk bijdraagt aan het creëren van een gezonde leefomgeving. Dit soort vragen bespaart netto weliswaar soms hier en daar een beetje belastinggeld of geeft een rapport een iets betere basis, maar het lijkt erop dat we zo'n (sanerings)project meer gebruiken om te laten zien hoe goed we kunnen kruidenieren, dan als kans om de leefomgeving gezond te maken.

SWUNG

Op papier is Swung een prima systeem. Een onderzoek naar (dreigende) gpp-overschrijdingen blijkt echter alleen eenvoudig zolang de knelpunten langs een lange rechte (spoor)weg liggen. Zodra er echter toe- en afritten of verbindingbogen zijn, technische beperkingen voor maatregelen, stalen bruggen, geringe verkeersgroei, schermen die niet of juist wel in het register staan, overgangen in plafondcorrectiewaarden, of 'fouten' in het geluidregister, ontpopt Swung zich als een paarse krokodil met uitkomsten die je geen omwonende kunt uitleggen. Niet zelden zit een kwartet doorgewinterde akoestici en juristen aan tafel die allemaal een andere mening hebben. En hoewel we er juridisch uiteindelijk uitkomen, zal het niet de eerste keer zijn dat bijvoorbeeld een bronmaatregel doelmatig blijkt op een plek buiten je onderzoeksgebied waar helemaal geen geluidknelpunt is (zie figuur 5, voor de kenners: een gevolg van een uitstralings-effect in Stap 1c). Ook is het, bijvoorbeeld bij wegen die enkele meters verlegd worden, niet onmogelijk dat er een scherm komt voor een bedrijventerrein (met enkele losse woningen) aan de ene kant van de snelweg maar niet voor de grote woonwijk aan de andere kant (zie figuur 6). Dit valt op een bewonersavond uiteraard rationeel en juridisch uit te leggen, maar ik adviseer het bevoegd gezag om een paar worsten in hun achterzak te houden om de onderbuiken van de omwonenden te voeden die dit resultaat echt niet slikken. Provincies mogen hun borst natmaken voor de provinciale gpp's.



FIGUUR 5: BRONMAATREGEL BIJ DE ZWARTE PIJL. HET ONDERZOEKSGBIED IS DE RODE CIRKEL. DAT ER EEN BRONMAATREGEL KOMT BIJ DE WOOKERN MIDDEN IN HET ONDERZOEKSGBIED, ZIE JE METEEN. MAAR ER MOET OOK VANUIT DE SWUNG-REGELGEVING EEN BRONMAATREGEL BUITEN HET ONDERZOEKSGBIED KOMEN, WAAR HELEMAAL GEEN KNELPUNT IS.

VIJF REKENMETHODEN, VIJF UITZONDERINGEN

Dat Swung niet 'eenvoudig beter' is, volgt ook uit de diverse uitzonderingen en het aantal rekenmethodes dat we inmiddels hebben. Wat voor systeem hebben we opgebouwd als er inmiddels vijf redenen zijn om niet zonder meer gpp's na te leven? We hebben 'vrijstellingen', 'onthefingen', 'opschortende werking',



FIGUUR 6: VRAAG DE BURGER AAN WELKE ZIJDE VAN HET SPOOR HET SCHERM MOET KOMEN, EN HET ANTWOORD ZAL ZIJN: OOSTZIJDE. MAAR VOLGENS DE REGELS KOMT HET SCHERM AAN DE WESTZIJDE.

'modelverschil gpp en naleving', en 'geen betrouwbare berekening mogelijk'. Hetzelfde geldt voor de vier rekenmethoden die onder de Omgevingswet nodig zijn (en onderhouden moeten worden) voor rijkswegen: we hebben een methode voor het geluids-aandachtsgebied, een voor de gpp's, een voor de omgeving en een voor de geluidkaarten (CNOSSOS). Zowel de rekenmethoden als de uitzonderingen hebben hun functie in het door ons opgetuigde systeem, maar als je dit vanuit onze 'helikopter' bekijkt, kan het geen kwaad als we ons achter de oren krabben of het systeem niet een fundamentele fout in zich heeft. Waarbij het over CNOSSOS bovendien interessant is om te beseffen dat er in de EU meer dan 20 jaar aan is gewerkt, en er geen geluidge-hinderde meer of minder door zal zijn.

DE OMGEVINGSWET. EEN 'KRITISCHE EVALUATIE VOORAF'

En nu... komt de Omgevingswet eraan. Ook die belooft 'eenvoudig en beter' te zijn. Dat moet ook, en het past in de tijdsgeschiedenis. Maar of het gaat lukken, zie figuur 7? Vorig jaar concludeerde de Tweede Kamercommissie 'Werkwijze uitvoeringsorganisaties' onder meer dat regels te ingewikkeld zijn voor burgers en dat ambtenaren er onmogelijk mee kunnen werken. De Nationale Ombudsman riep op: "We moeten af van het misverstand dat wie de regels volgt het dáárom goed doet." Wat we willen is dat we doelmatig geluidhinder oplossen in plaats van juridische knelpunten, en een balans vinden tussen technische maatregelen, juridische procedures en communicatie met de burger.

HOE GAAN DE HANDEN WEER AAN HET BED?

Nu veroorzaken lang niet alle geluidregels discussie en problemen. Grenswaarden voor nieuwbouw, het *principe* van de gpp's of (de Omgevingswet-versie van) het Activiteitenbesluit: zo verkeerd is het allemaal niet. Maar er is een systeem nodig dat meer kijkt naar hinder in plaats van regels, en uitstraalt dat we de wereld beter willen maken en meer vertrouwen hecht aan de expertise en inzichten van de geluiddeskundigen. Een nieuw systeem bedenken is echter niet het doel van dit artikel. Dat moet een proces voor een denktank worden, waarvoor we hier natuurlijk wel enkele denkrichtingen kunnen geven. Daarom hier een paar schoten voor de boeg.



FIGUUR 7: UIT DE PRESENTATIE 'EEN KRITISCHE EVALUATIE VOORAF' VAN PROF. PIETER LEROY IN HET NAJAAR VAN 2021 OP DAG VAN DE OMGEVINGSWET

- Zorg ervoor dat het gemeentelijk Actieplan status krijgt. Geef, met bepaalde randvoorwaarden hoe het Actieplan ingestoken moet worden, elke gemeente een zak gelabeld geld voor geluidmaatregelen. De wethouder kan 'scoren', de adviseur kan écht geluidadvies geven en de aandacht gaat naar échte gehinderden in plaats van naar juridische knelpunten. Als een gemeente een scherm bij een snelweg wil, ontstaat er geen discussie over gpp's met Rijkswaterstaat en wie het moet betalen. Dat doet de gemeente dan. En als de gemeente liever het geld gebruikt voor een subsidieregeling voor elektrische bladblazers, is dat ook prima, mits het Actieplan degelijk en voor alle inwoners onderbouwt waar de hinder zit.

- Neem een voorbeeld aan de Handreiking industrielaawaai en vergunningverlening. Hierin staat in goed leesbare tekst wat de regels zijn, vrijwel zonder juridisch jargon. Je hoeft geen doorgewinterde akoesticus of jurist te zijn om de Handreiking te snappen en de Raad van State accepteert het document als geldende norm. We hoeven het dus niet allemaal in formele wetten, besluiten of regelingen op te nemen. Dat maakt het leven een stuk makkelijker en verkleint de kans op procedurele fouten.

- Industrielawaai kan best met minder regels toe. We moeten niet bang zijn als industrieterreinen of bedrijven op papier wat meer dB(A)'s produceren.

- In plaats van exacte geluidberekening bij woningen, geven geluidkaarten of berekeningen op 4 meter hoogte (afgezien van hoge flatgebouwen en zolang je geen scherm gaat bouwen) vaak een prima beeld van de situatie. En in plaats van de (soms wat discutabele en van jaar op jaar nogal eens wijzigende) verkeersprognoses voor over 10 jaar te gebruiken kun je simpelweg ook overall 1,5 dB marge bij de huidige situatie optellen ('tenzij'). Wellicht zit je er een dB naast, maar in het ergste geval moet je 1 of 2 dB meer gevelisolatie toepassen.

- De belangrijkste eis is of we voldoen aan een 'goed woon- en leefklimaat', aan de hand van richtlijnen uit handreikingen, zoals het WHO-advies uit 2018. De toetsing daarvan kan best kwalitatiever, zeker onder de 60 dB, waarbij een soort gemeentelijke MER-commissie bij RO-plannen toeziet dat niemand onterecht

in de kou komt te staan, of juist buitensporig veel maatregelen krijgt.

Wat belemmert ons om het roer om te gooien en Nederland, in de goede zin van het woord, te 'ontregelen'? Vele lezers van Geluid waren ooit 'het slimste jongetje (m/v) van de klas'. Het moet kunnen met minder, werkbare en begrijpelijke regels, en minder dikke rapporten. Zodat we onze denkkracht, kennis en kunde kunnen gaan inzetten om échte geluidproblemen op te lossen. Toon lef!



FIGUUR 8: HOE VERDRIJVEN WE DE 'VERBORGEN WERKLOOSHEID' VAN DE LUID BRULLENDE PAPIEREN TIJGER EN KRIJGEN WE DE HANDEN WEER AAN HET GELUIDBED?

Dit artikel is een bewerking van de lezing in november 2021 op het congres Geluid Trillingen en Luchtkwaliteit

De lezing op het GTL-congres en dit artikel prikkelen tot nadenken. Als je wilt reageren, kun je de auteur mailen op ruben.vanmoppes@dbvision.nl.