

Memo

Impactanalyse cumulatie luchtvaart - memo Praktijkanalyse

Colofon

Opdrachtnemer	M+P raadgevende ingenieurs BV
Opdrachtgever	DG/Directeurenoverleg (BRS, VNG, IPO, Ministeries BZK en IenW)
Opdrachtnummer	-
Titel	Impactanalyse cumulatie luchtvaart - memo Praktijkanalyse
Rapportnummer	M+P.MBZK.21.01.2
Revisie	8
Datum	10 mei 2021
Aantal pagina's	14
Auteurs	dr. ir. Judith Doorschot ir. Jan Hooghwerff ir. Kjeld Vinkx
Contactpersoon	ir. Jan Hooghwerff 073-6589050 vught@mp.nl

M+P
Wolfskamerweg 47 | 5262 ES Vught
Visserstraat 50 | 1431 GJ Aalsmeer

www.mp.nl | onderdeel van de Müller-BBM groep | Lid NLIingenieurs | ISO 9001 gecertificeerd

Copyright © M+P raadgevende ingenieurs BV | Niets van deze rapportage mag worden gebruikt voor andere doeleinden dan is overeengekomen tussen de opdrachtgever en M+P (DNR 2011 Artikel 46).

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding en doel	5
1.2	Onderzoeksopzet en casuïstiek	5
2	Planproces gebiedsontwikkelingen	7
3	Bevindingen	9
3.1	Integrale afweging en motivering aanvaardbaarheid	9
3.2	Methode van cumulatie en geluidhinder van luchtvaart	10
3.3	Duiding van de gecumuleerde waarde: wat betekent het getal voor de kwalificatie van het leefmilieu?	10
3.4	Mitigerende maatregelen	11
3.5	Communicatie	12
3.6	Invloed cumulatieregel op procedures en geluidbeleid	13

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Deze memo beschrijft de bevindingen van het onderzoekspoor 'Praktijkanalyse' met betrekking tot de cumulatieregels voor geluid onder de Omgevingswet. Dit onderzoekspoor is uitgevoerd in het kader van een bredere impactanalyse.

De rekenregels voor gecumuleerd geluid worden geactualiseerd, waardoor luchtvaartgeluid zwaarder meeweegt. Uit fase 1 van de impactanalyse volgt dat de nieuwe cumulatieregels gevolgen hebben voor de besluitvorming rond woningbouwplannen. De nieuwe regels vragen om de afweging van de aanvaardbaarheid in een groter gebied (voor meer woningen) en de afweging vraagt meer aandacht en is moeilijker (zwaardere motivering) doordat het gecumuleerde geluid hoger is dan op basis van de niet-geactualiseerde dosis-effectrelatie. Het gaat om een toename van het gecumuleerde geluid van 4 tot 12 dB.

Voor de bredere achtergrond van dit onderwerp en toelichting op begrippen die in deze memo aan de orde komen, verwijzen we naar het rapport van fase 1: Impactanalyse cumulatie luchtvaartgeluid fase 1, januari 2021.

Deze praktijkanalyse is er op gericht om de belemmeringen, risico's en aandachtspunten die in de uitvoeringspraktijk in gemeenten rondom Schiphol verwacht worden als gevolg van het aanpassen van de rekenregel in kaart te brengen. Van belemmeringen is sprake als de professionals uit de praktijk aangeven dat de aangepaste regels niet werkbaar zijn of de ervaring hebben dat ze geremd worden of het hen moeilijk gemaakt wordt in de uitvoering. Risico's hangen samen met de verwachting van ongewenste gebeurtenissen als ze de nieuwe regels hanteren. De overige punten die in de analyse naar voren zijn gekomen, zijn opgenomen als aandachtspunten voor het vervolgtraject.

Dit memo geeft het resultaat van de praktijkanalyse, waar steeds in de uitwerking onderscheid wordt gemaakt tussen:

- Een beschrijving van de belemmeringen, risico's en aandachtspunten die betrokken professionals uit het werkveld in sessies en gesprekken hebben aangegeven;
- Een beschrijving van de observaties en interpretaties van de onderzoekers van M+P en To70 ten behoeve van het vervolg van de impactanalyse (verkennen en uitwerken van oplossingsrichtingen).

Naast het onderzoek gericht op de praktijk is parallel een onderzoek uitgevoerd naar de juridische risico's rondom de rekenregel voor de cumulatie van luchtvaartgeluid.

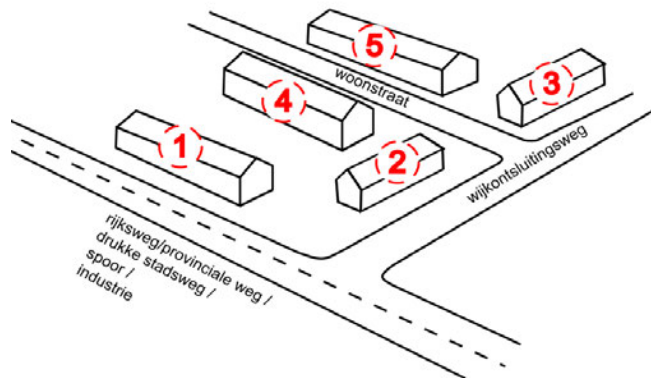
1.2 Onderzoekopzet en casuïstiek

Voor deze praktijkanalyse zijn professionals betrokken uit het werkveld met verschillende relevante achtergronden (gemeenten, omgevingsdiensten en GGD) en disciplines ((luchtvaart)geluid, ruimtelijke ordening, woningbouw). Met hen is eerst het planproces voor (grote) gebiedsontwikkelingen in kaart gebracht. Dit is uiteengezet in hoofdstuk 2 van dit memo.

Vervolgens zijn betrokken professionals in een aantal werksessies gevraagd naar de belemmeringen, risico's en aandachtspunten die zij zien in het planproces als het gaat om bouwplannen in het gebied waar vanwege de Omgevingswet luchtvaartgeluid in de afweging meegenomen moet worden. Hierbij is de casuïstiek uit fase 1 van de impactanalyse (zie rapport fase 1, hoofdstuk 8) expliciet aan de orde geweest.

De casussen zijn daarbij gebruikt om inzicht te krijgen welke risico's, belemmeringen en aandachtspunten gemeenten zien en wat GGD's zullen adviseren rond de concrete situaties. De bevindingen uit deze sessies zijn gerubriceerd naar thema's en nader beschreven in hoofdstuk 3 van dit memo.

De casus betrof een fictief maar realistisch nieuwbouwplan met vijf bouwstroken van elk vijf woningen, zie figuur 1. Dit is uitgewerkt in drie deelcasussen, gevarieerd qua aandeel luchtvaartgeluid. De hamvraag voor de betrokken professionals is: hoe en wat zou je hier adviseren? Als je deze casus in de praktijk zou krijgen: wie is er bij betrokken, welke argumenten zijn van belang, heb je tools tot je beschikking, welke tools zou je erbij willen hebben en wat adviseer je met betrekking tot de aanvaardbaarheid? En als je tot de conclusie komt dat de situatie 'niet aanvaardbaar' is, wat is daarvoor dan de voornaamste oorzaak, en zouden er mogelijkheden zijn om tot de conclusie te komen dat het daarna wel aanvaardbaar is?



figuur 1 Opzet casuïstiek van fictief nieuwbouwplan

De uitwerking van de casuïstiek komt in het vervolg van de memo niet expliciet terug, enerzijds omdat het gebruikt is als procesinstrument om zicht te krijgen op de vraag naar belemmeringen en risico's die de betrokkenen vanuit de praktijk zien, anderzijds omdat in de verschillende gesprekken duidelijk werd dat de bezwaren vanuit de praktijk tegen de systematiek dermate groot zijn, dat dit het gesprek over de concrete uitwerking van motiveringen rond casussen in de weg staat.

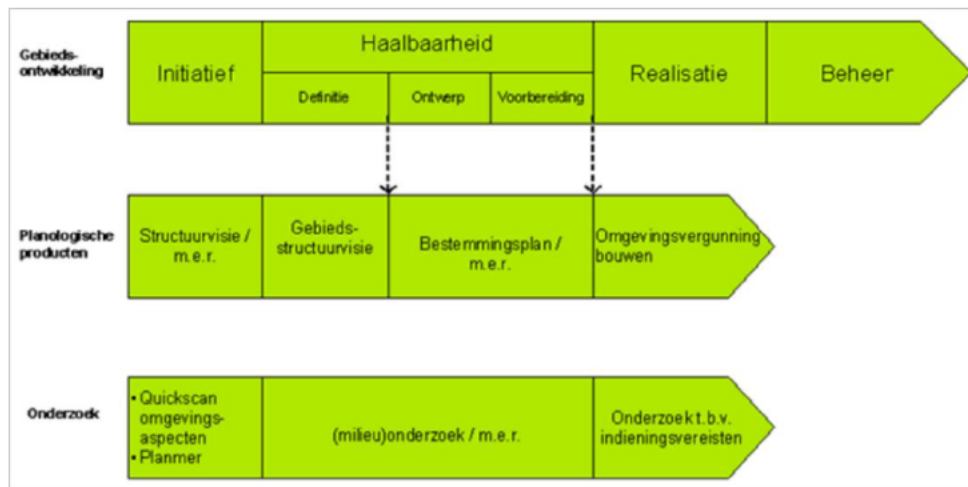
In het gesprek over de casussen blijkt wel verschil van benadering tussen de gemeenten en de GGD's. De GGD's geven aan meer op praktische manier te adviseren, met 'gezond verstand', waarbij ze meedenken over mogelijke maatregelen in brede zin om de leefbaarheid in de wijk zo hoog mogelijk te maken of te houden. Ze doen geen uitspraak over de aanvaardbaarheid van bepaalde situaties zelf, dat zien ze als verantwoordelijkheid van de gemeente. De professionals vanuit de gemeenten geven met overgrote meerderheid aan dat ze de cumulatierregels zelf niet werkbaar vinden. Gemeenten doen niet echt een uitspraak over scenario's waarbij een casus wel aanvaardbaar zou zijn. Het levert wel de conclusie op dat aandacht voor mitigerende maatregelen onderdeel moet zijn van de motivering van de aanvaardbaarheid.

2 Planproces gebiedsontwikkelingen

Dit hoofdstuk geeft een beknopte weergave van het planproces voor (grote) gebiedsontwikkelingen. Bij kleinere, particuliere initiatieven is het proces niet zo duidelijk afgebakend, ze beginnen bijvoorbeeld met een aanvraag voor een omgevingsvergunning in het loket, waarna de gemeente ze verzoekt om een aantal onderzoeken uit te voeren, waarbij belangrijke randvoorwaarden (zoals luchtvaartgeluid en beperkingengebieden) meegegeven worden. In dit hoofdstuk focussen we ons verder op de grotere ontwikkelingen en bouwplannen.

Het planproces voor gebiedsontwikkeling is voor de gemeenten op hoofdlijnen gelijk. Het start met een initiatieffase, waarbij voor grotere projecten ook een MER-onderzoek aan de orde is en eventueel een structuurvisie (onder de Omgevingswet een gebiedsprogramma). Voor de MER is ook de locatiekeuze voor een bouwplan relevant. Na de initiatieffase volgt de haalbaarheidsfase. In de haalbaarheidsfase worden de onderzoeken gedaan die de basis vormen voor de besluitvorming. In die fase vindt akoestisch onderzoek plaats, inclusief de berekening van de cumulatie. Het is bovendien de fase waarin de belangenafweging wordt gedaan.

Het proces is schematisch weergegeven in onderstaande figuur, waarbij de huidige terminologie is gehanteerd en nog niet geactualiseerd is voor de Omgevingswet: structuurvisie wordt dan omgevingsvisie, gebiedsstructuurvisie wordt gebiedsprogramma en een bestemmingsplan wordt dan omgevingsplan.



figuur 2 Veel voorkomende fasering van het planproces [bron: InfoMil]

Het stadium waarin het thema geluid wordt betrokken in het planproces, verschilt voor gemeenten. Er zijn gemeenten waar geluid (en eventueel de GGD voor advisering met betrekking tot geluid) al in een vroeg stadium wordt betrokken bij de locatiekeuze en inrichting van bouwplannen. Het komt ook voor dat bouwplannen al in een verder gevorderd stadium zijn voordat de geluidmedewerker van een gemeente of omgevingsdienst (en eventueel GGD) wordt betrokken in het proces. Op dat moment zijn er vaak minder mogelijkheden om het bouwplan akoestisch te optimaliseren.

Het komt regelmatig voor dat initiatieven van ontwikkelaars het planproces doorkruisen. Mede vanwege het grote belang van het realiseren van woningbouw maken gemeenten ontwikkelingen graag mogelijk en doen hun best om projecten vlot te laten starten, ook als dit niet exact past binnen het beoogde planproces. Dat maakt het moeilijk om gestructureerd en tijdig het aspect geluid in het plan mee te nemen.

Afwegingen over gecumuleerd geluid komen daarnaast ook voor bij herstructurering en bij aanleg en wijziging van bronnen; het planproces en de afwegingen met betrekking tot cumulatie zijn daarvoor in grote lijn gelijk.

In het volgende hoofdstuk rubriceren we de belemmeringen en risico's die gemeenten zien rond de grotere gebiedsontwikkelingen, waarbij de beschreven onderwerpen op meerdere momenten in het planproces relevant kunnen zijn. De analyse geeft overigens geen aanleiding om deze onderwerpen nader te preciseren voor de verschillende stappen in het planproces.

3 Bevindingen

In de onderstaande paragrafen is uiteengezet wat het resultaat is van de praktijkanalyse. De punten die betrokken professionals hebben aangegeven, zijn gecategoriseerd in een aantal thema's. Aan ieder thema is een paragraaf gewijd waarin de observaties zijn gegeven. Elke paragraaf sluit af met interpretaties van de onderzoekers.

3.1 Integrale afweging en motivering aanvaardbaarheid

Gemeenten geven aan dat zij onvoldoende perspectief zien om met de geactualiseerde rekenregel te komen tot een afweging van de aanvaardbaarheid. Ze zien met de toepassing van de actuele inzichten rondom geluid en hinder/gezondheid dat woningbouw in de Schipholregio lastig te motiveren is. Hiervoor geven zij de volgende belangrijkste argumenten aan:

- Gemeenten zijn gewend om de afweging (met name) te baseren op bestaand geluidbeleid dat past bij de procedure rond hogere waarden. De beleidsregels helpen om de afweging te doen. Daarin is meestal geen sprake van een expliciete bredere weging van belangen waarvan geluid een onderdeel is; ook is er geen expliciete duiding van de geluidregels in het geluidbeleid in termen van gezondheid.
- Om woningbouw mogelijk te maken, moeten gemeenten motiveren dat het gecumuleerde geluid aanvaardbaar is. Gemeenten missen informatie om duiding te geven aan de geactualiseerde inzichten over hinder (wordt verder uitgewerkt in paragraaf 3.3) en de daarbij mogelijke optredende gezondheidsschade in relatie tot de zorgplicht voor een goede leefkwaliteit. Dit geldt ook voor de uitlegbaarheid hiervan naar bestuur en burgers.
- Gemeenten geven aan dat er weinig mogelijkheden zijn om voor de buitenruimte maatregelen te treffen tegen luchtvaartgeluid omdat het geluid (doorgaans) op alle gevels invalt. Er zijn wel ontwikkelingen in de vorm van geluidadaptief bouwen en deze worden ook al breed verkend en uitgewerkt. Gemeenten geven daarbij als kanttekening dat dergelijke maatregelen geen invloed hebben op het berekende cumulatieve geluid doordat in de berekening voor het luchtvaartgeluid geen rekening wordt gehouden met de invloed van de bebouwing. Dat stimuleert dergelijke maatregelen niet. Het punt van de maatregelen wordt verder uitgewerkt in paragraaf 3.4.
- Gemeenten geven aan dat – doordat luchtvaartgeluid dominant is voor de gecumuleerde waarde – maatregelen aan andere bronnen (zoals een stil wegdek, raildempers, geluidschermen) niet of nauwelijks zorgen voor een vermindering van de gecumuleerde waarde. Hierdoor ervaren gemeenten vanuit het berekend effect geen motivatie om maatregelen te treffen aan andere bronnen.
- Gemeenten geven ook aan dat er geen echte keuzes zijn in de regio om alternatieve locaties te selecteren voor woningbouw waar de geluidssituatie veel beter is: binnen 48 dB L_{den} -contour van Schiphol is de gecumuleerde waarde altijd hoger dan 65 dB.

De onderzoekers interpreteren hieruit dat:

- *het een aandachtspunt is dat gemeenten nog beperkt ervaring hebben met het maken van een bredere belangenafweging vanuit de filosofie en de instrumenten van de Omgevingswet; het relatieve houvast dat de huidige hogere waarde procedure biedt, vervalt dan;*
- *er belemmeringen worden ervaren doordat er geen actuele en gedeelde inzichten zijn om de betekenis van de waarde van het gecumuleerde geluid voor de kwalificatie van het leefmilieu te kunnen duiden; onduidelijk is of de huidige tools (zoals Miedema-tabel, GES) nog passen bij de actuele inzichten van de dosis-effectrelatie;*
- *er belemmeringen worden ervaren om zinvolle en effectieve maatregelen te treffen: de cumulatierregels worden als een rem ervaren op het nemen van maatregelen: maatregelen hebben geen effect op de hoogte van het berekende gecumuleerde geluid.*

3.2 Methode van cumulatie en geluidhinder van luchtvaart

Alle betrokken professionals zijn van mening dat de geactualiseerde dosis-effectrelatie en de bijbehorende aanpassing van de rekenregel beter aansluiten bij de hinder die wordt ervaren door bewoners dan de huidige rekenregel. Door de aangepaste rekenregel verwachten zij dat er meer aandacht zal zijn voor geluid en gezondheid in bouwplannen.

De GGD geeft aan dat resultaten van lokale enquêtes, die de GGD's periodiek afnemen, niet altijd aansluiten bij de gemiddelde inzichten vanuit de geactualiseerde dosis-effectrelatie. Hierdoor kunnen er lokaal verschillen in de ervaren hinder zijn die via de generieke dosis-effectrelatie, en daarmee in de rekenregel, voor een bepaalde locatie niet tot uitdrukking komen. De gemeenten geven aan dat deze (en andere) inzichten lastig te betrekken zijn in de afweging van de aanvaardbaarheid: vanuit het Aanvullingsspoor geluid ligt de focus op het berekende gecumuleerde geluid.

De GGD geeft verder aan dat de dosis-effectrelatie voor luchtvaart ver af ligt van de relaties van andere bronnen (weg-, railverkeer, industrie) en vragen of het methodisch wel zinvol en correct is om een dusdanig afwijkende geluidbron op eenzelfde manier met de andere bronnen op deze manier (rekentechnisch) te cumuleren. In dit kader geven de gemeenten aan dat (hierdoor) maatregelen aan andere bronnen dan luchtvaart niet of nauwelijks zorgen voor een vermindering van de gecumuleerde waarde.

De onderzoekers interpreteren hieruit dat:

- *de geactualiseerde dosis-effectrelatie en de achterliggende inzichten over de relatie tussen vliegtuiggeluid en hinder niet ter discussie staat;*
- *er belemmeringen worden ervaren om voor de afweging van de aanvaardbaarheid naast de gecumuleerde waarde andere informatie voor het betreffende gebied (bijvoorbeeld resultaten van hinderenquêtes) te gebruiken voor het duiden van de kwalificatie van het leefmilieu en te betrekken bij deze afweging;*
- *het op eenzelfde manier optellen van een bron (luchtvaart) met een sterk afwijkende dosis-effectrelatie ten opzichte van de andere geluidbronnen tot een gecumuleerd geluidniveau, een aandachtspunt is en mogelijk een risico (als dat methodisch gezien discutabel is).*

3.3 Duiding van de gecumuleerde waarde: wat betekent het getal voor de kwalificatie van het leefmilieu?

De gemeenten geven aan dat zij op basis van de (berekende) gecumuleerde waarde onvoldoende mogelijkheden zien om een vertaling te maken naar de kwalificatie van het leefmilieu. Die kwalificatie is nodig in de motivering of er vanuit het aspect van de gezondheid al dan niet sprake is van een goede fysieke leefomgeving. Als redenen geven de gemeenten en GGD aan:

- Het cumulatieve geluid is een 'rekenwaarde' en niet een geluidniveau dat daadwerkelijk optreedt. Het getal heeft daarmee geen fysieke betekenis en er is geen norm voor de beoordeling.
- De Aanvullingsregeling geluid (Arg) geeft geen handvatten voor de duiding van de gecumuleerde waarde. In eerdere versies van de documenten uit het Aanvullingsspoor geluid werd voor het classificeren van de gecumuleerde waarde de Miedema-tabel gegeven. Deze tabel wordt in de huidige praktijk gebruikt, zowel in motiveringen bij een besluit als in beroepszaken en jurisprudentie. Naar verwachting van de betrokken professionals zal deze Miedema-tabel voor diezelfde doeleinden gebruikt blijven worden.
- De GGD geeft aan dat de gecumuleerde waarde een relatie heeft met een (gemiddeld) percentage ernstig gehinderden. Aansluiten bij het percentage ernstig gehinderden kan helpen om inzicht te geven in het leefklimaat van een gebied.

Hiervoor kan ook de 'werkelijk' gemeten/geënquêteerde hinder op basis van de regelmatige GGD-onderzoeken gebruikt worden.

- Gemeenten en GGD geven aan dat de L_{den} beperkingen heeft voor het kwalificeren van het leefmilieu uit het oogpunt van vliegtuiggeluid. De betrokken professionals geven aan dat inzicht in de L_{night} , in de piekgeluiden en in frequenties kunnen helpen om beter aan te sluiten bij het aspect van slaapverstoring en hinder. Voor een gedegen afweging van de aanvaardbaarheid is het goed om de inzichten te gebruiken die voorhanden zijn en niet alleen te focussen op de 'gecumuleerde waarde'.

De onderzoekers interpreteren hieruit dat:

- *er belemmeringen worden ervaren doordat er geen actuele en gedeelde inzichten zijn om de betekenis van de waarde van het gecumuleerde geluid voor de kwalificatie van het leefmilieu te kunnen duiden (wat betekent het getal? Welke kwalificatie van het gebied hoort er bij?);*
- *er belemmeringen worden ervaren voor het betrekken (naast de berekende gecumuleerde waarde) van meer informatie over de geluidssituatie (zoals de geluidbelasting in de nacht en piekgeluiden) om het leefmilieu te kwalificeren (mag dat? en zo ja, op welke manier?).*

3.4 Mitigerende maatregelen

Uit fase 1 van de impactanalyse volgt dat met de nieuwe cumulatieregels de afweging meer aandacht vraagt en moeilijker is (zwaardere motivering). Gemeenten moeten in de motivering laten zien dat er een zorgvuldige voorbereiding van het besluit heeft plaatsgevonden en dat er een evenwichtige belangenafweging heeft plaatsgevonden. Hieronder is opgesomd welke (type) mitigerende maatregelen door de betrokken professionals zijn genoemd en welke mogelijkheden en belemmeringen zij zien rond de motivering van de aanvaardbaarheid.

- Overdrachtsmaatregelen tegen luchtvaartgeluid. Het zogenoemde geluidadaptief bouwen richt zich erop dat bouwplannen zo worden ingericht dat een reductie van het luchtvaartgeluid wordt gerealiseerd. Bij geluidadaptief bouwen wordt gekeken hoe de inrichting van het plangebied (stedenbouwkundig, gebouw en object) voor effectieve afscherming van vliegtuiggeluid zorgt. Door de vorm en hoogte van de gebouwen, door gevelmaterialen en door de indeling worden stillere gebieden binnen en rond de gebouwen gerealiseerd. Vrijwel alle gemeenten in de regio oriënteren zich voor bouwplannen met een hoog geluidniveau voor luchtvaart op de mogelijkheden van geluidadaptief bouwen. De gemeenten geven daarbij als kanttekening dat het doorvoeren van dergelijke maatregelen geen invloed heeft op het berekende cumulatieve geluid.
- Bron- of overdrachtsmaatregelen aan andere bronnen. Gemeenten en GGD geven aan de ene kant aan dat, door de hoge gecumuleerde waarde vanwege het luchtvaartgeluid, alles wat mogelijk is, gedaan moet worden om de situatie aanvaardbaar te maken. Anderzijds geven zij aan dat de gecumuleerde waarde niet zal dalen door maatregelen aan de andere bronnen op locaties waar luchtvaartgeluid dominant is. Dat kan er dan ook toe leiden dat (extra) maatregelen aan andere bronnen juist achterwege worden gelaten, omdat deze rekenkundig geen effect hebben. Voor die andere bronnen worden alleen maatregelen genomen als dat ook nodig is om aan de normering voor die bronnen zelf te voldoen.
- Gevelmaatregelen. Extra gevelmaatregelen kunnen zorgen voor een beter binnenniveau en daarmee als maatregel tegen slaapverstoring. Gemeenten geven aan dat extra maatregelen niet in alle gevallen (juridisch) kunnen worden afgedwongen en geborgd in een besluit, omdat de Omgevingswet geen handvat daarvoor biedt, bijvoorbeeld vanuit de systematiek van de gecumuleerde waarde.

- Geluidluwe gevel. Een deel van de gemeenten vraagt in het huidige beleid om een geluidluwe gevel om te kunnen komen tot het verlenen van hogere waarden. In de Omgevingswet wordt bij het toelaten van geluidgevoelige gebouwen boven de standaardwaarde gevraagd om het belang van het beschermen van de gezondheid door een geluidluwe gevel 'te betrekken'. Boven de grenswaarde geldt hiervoor de zwaardere eis van 'rekening te houden met', wat betekent dat het belang van een geluidluwe gevel expliciet wordt afgewogen tegen andere belangen. Een gemeente heeft de vrijheid om zelf te definiëren wat verstaan wordt onder een geluidluwe gevel. Luchtvaartgeluid wordt niet gereguleerd door de Omgevingswet, daarom geldt deze bepaling over geluidluwe gevels niet voor luchtvaartgeluid. Gemeenten geven aan dat zij wettelijke regulering missen om dit voor luchtvaartgeluid ook in te vullen. Aandachtspunt is daarbij ook dat luchtvaartgeluid (doorgaans) op alle gevels invalt. Een daadwerkelijk stille zijde om slaapkamers te situeren, is dan lastig te realiseren. Dit kan (mogelijk) voorkomen worden als vanuit geluidadaptief bouwen (zie eerste bullet) wel gezorgd wordt voor een geluidluwe gevel.
- Maatregelen in de omgeving. Omdat het gaat om een integrale belangenafweging kunnen ook argumenten en maatregelen in de omgeving die wel de leefkwaliteit verhogen maar niet de geluidniveaus reduceren, worden betrokken in de motivering. GGD geeft aan dat dan gedacht kan worden aan de gehele inrichting van de woonomgeving: bijvoorbeeld groenvoorzieningen, een goede ontsluiting of andere voorzieningen waarmee een aangename woonomgeving wordt gecreëerd. Dit wordt ook door bewoners gewaardeerd, ondanks een hoge geluidbelasting.
- Bronmaatregelen tegen luchtvaartgeluid. Gemeenten hebben geen bevoegdheid om bronmaatregelen tegen luchtvaartgeluid te treffen. Gemeenten zien maatregelen aan deze bron echter wel als een effectieve oplossing om de leefkwaliteit te verbeteren, omdat het de dominante bron is. Zij denken daarbij aan bijvoorbeeld het (verder) verminderen van nachtvluchten.

De onderzoekers interpreteren hieruit dat:

- *gemeenten het als belemmerend ervaren om zinvolle en effectieve maatregelen te treffen, als het effect van mitigerende maatregelen in de berekening van de gecumuleerde waarde niet tot uitdrukking komt;*
- *het een aandachtspunt is dat gemeenten wel zinvolle maatregelen willen voorstellen en treffen maar dat niet duidelijk is hoe dit in de motivering van de aanvaardbaarheid meegenomen kan worden: het benoemen van maatregelen die je neemt en daarmee laten zien dat je alles doet wat in je vermogen is om de geluidssituatie te verbeteren, kan ook een zinvol onderdeel zijn van de afweging, ook als het geen rekenkundig effect heeft op de gecumuleerde waarde;*
- *er belemmeringen zijn rond het voorschrijven van maatregelen aan het gebouw, zoals extra gevelmaatregelen of eisen aan de indeling van het gebouw, omdat strengere eisen dan het Bouwbesluit (Bbl) niet kunnen worden gesteld en geborgd middels een specifiek besluit;*
- *het een aandachtspunt is dat het in de praktijk moeilijk kan zijn om in de afweging een balans te vinden tussen keuzes die op een hoger beleids- of bestuursniveau gemaakt zijn (over gezondheid/leefbaarheid, woningbouwopgave, economisch belang van luchtvaart) en de verplichting om in het kader van de Omgevingswet daar waar cumulatie van meerdere geluidbronnen speelt, een lokale afweging te maken.*

3.5

Communicatie

De GGD geeft aan dat toekomstige bewoners goed geïnformeerd dienen te worden over de geluidssituatie. In sommige gevallen kan een deel van de hinder worden voorkomen wanneer toekomstige bewoners zich vooraf de vraag stellen in hoeverre zij geluidgevoelig zijn en voldoende geïnformeerd zijn over de geluidssituatie. Zij kunnen hun woonkeuze daar vervolgens (mede) op baseren. De GGD van Amsterdam bijvoorbeeld heeft hiervoor een instrument ontwikkeld, GELUIDGEVOELIGHEID (ggd.amsterdam.nl) wat mogelijk verder kan worden toegespitst op luchtvaartgeluid.

Gemeenten geven aan dat vanuit potentiële kopers er minder bezwaar tegen de aankoop van een woning met een hogere geluidbelasting is, vanwege een krappe markt terwijl er binnen gemeenten vaak geen geschiktere locatie voorhanden is. Ook bij een slecht geluidklimaat zullen er daarom nog steeds voldoende geïnteresseerden zijn voor nieuwbouwprojecten. De praktijk laat zien dat een deel van de toekomstige bewoners een praktische insteek hebben. Ze lezen geen akoestische rapporten, maar gaan op verschillende momenten op de locatie luisteren om een goed beeld te vormen. Door de GGD wordt ook 'proefslapen' aanbevolen in het gebied. Het is mogelijk dat personen die geluidgevoelig zijn, al bij voorbaat afzien van een dergelijke woonlocatie. Er moet echter ook bedacht worden dat ook bij personen die niet of in mindere mate geluidgevoelig zijn, nog steeds gezondheidsschade kan optreden ten gevolge van geluid.

Ook als er geen direct risico ligt met betrekking tot toekomstige bewoners betekent dat niet dat er geen zorgplicht is vanuit de overheid. De gemeenten geven aan dat het gegeven dat er voldoende gegadigden zijn voor een nieuwbouwproject, niets afdoet aan de zorgplicht vanuit de overheid. Gemeenten dienen besluiten te nemen die goed uitlegbaar zijn omdat er een sprake is van een evenwichtige belangenafweging. De afweging moet uitlegbaar zijn naar zowel het bestuur, de bewoners als de marktpartijen.

Gemeenten geven aan dat de toegenomen aandacht voor geluid en gezondheid in (toekomstige) wijken met het predicaat slecht / zeer slecht kan leiden tot meer klachten en claims met betrekking tot de zorgplicht van de overheid op het gebied van gezondheid, ook voor bestaande buurtbewoners. Dat roept de vraag op of verdergaande gevelisolatie voor bestaande bewoners nodig / wenselijk is.

De onderzoekers interpreteren hieruit dat:

- *gemeenten een belemmering zien vanwege de spagaat waarin ze zitten: aan de ene kant worden woningen gebouwd en verkocht op locaties met veel (gecumuleerd) geluid, terwijl aan de andere kant de gemeente een zorgplicht heeft ten aanzien van de gezondheidssituatie in het gebied; hoe die twee punten samengaan is voor hen ook moeilijk uit te leggen.*

3.6 Invloed cumulatieregel op procedures en geluidbeleid

Gemeenten geven aan dat de aankondiging van de aangepaste rekenregel voor cumulatie op dit moment reeds invloed heeft op lopende en startende projecten. Zij geven aan dat de druk op de woningbouwplannen en de onzekerheid die de aanpassing van de rekenregel met zich meebrengt, leiden tot versnelling van de besluitvorming voor projecten die al in gang zijn gezet en het nog in gang zetten van bouwplannen onder het huidige recht. Ook geven zij aan dat de aanpassing van de rekenregel leidt tot onrust en zorgen bij ontwikkelaars en bouwers. De vrees leeft dat de aanpassing van de rekenregel nieuwe bouwplannen zal blokkeren. Als bouwplannen wel doorgang vinden, kan een hogere gecumuleerde waarde leiden tot meer eisen voor maatregelen aan de woning. Dat betekent een kostenverhoging. Bovendien gaat de vraag om 'maatwerk' in tegen de huidige trend, waarin de bouw van woningen juist zo veel mogelijk gestandaardiseerd wordt. Voor nieuwe initiatieven werkt de aanpassing eerder stagnerend dan versnellend, vanwege de onzekerheid die de voorgestelde aanpassing met zich meebrengt.

Ook geven gemeenten aan dat de voorbereiding van nieuw lokaal beleid richting de Omgevingswet wordt beïnvloed door de aanpassing van de rekenregel voor cumulatie. Voor de huidige afweging van de aanvaardbaarheid is vooral het eigen beleid van gemeenten bepalend. Dat is ook een reden waarom er momenteel geen 'tools' beschikbaar zijn of gebruikt worden om een motivering nader vorm te geven; die zijn nu immers niet nodig.

Uit fase 1 van de impactanalyse volgt dat het huidige geluidbeleid dat door gemeenten is vastgesteld, is bedoeld voor het vaststellen van hogere waarden onder de Wet geluidhinder, dus gebaseerd op de huidige cumulatierregels, grenswaarden en werkingsgebieden. Bij het vaststellen van hogere waarden moet het bevoegd gezag motiveren dat de gecumuleerde geluidbelasting aanvaardbaar is. Het huidige beleid is (nog) niet aangepast aan de veranderingen vanwege de Omgevingswet, waaronder de aangepaste rekenregels voor cumulatie. Het criterium dat een deel van de gemeenten in het huidige beleid toepast voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid (grenswaarde +3 dB) wordt met de nieuwe cumulatierregels in meer situaties overschreden dan onder de huidige regeling. Voor de gemeenten met een kwalitatieve beleidsregel zal motivering vaker nodig zal zijn en vraagt de motivatie meer aandacht.

Een eventuele aanpassing van beleid op dit punt is nog niet in gang gezet. Gemeenten geven aan dat de aanpassing van de cumulatierregel de voorbereiding belemmert van nieuw geluidbeleid onder de Omgevingswet. Om (meer) woningbouwplannen mogelijk te maken, zou er immers juist een verruiming van het geluidbeleid nodig zijn. De hoge gecumuleerde waarde leidt daardoor voor gemeenten tot een dilemma tussen het belang van woningbouw en het belang van gezondheid. Het ontwikkelen van nieuw beleid stagneert daarmee op dit moment, in afwachting van de uitkomsten van deze impactanalyse.

De onderzoekers interpreteren hieruit dat:

- *het juridisch risico dat gezien wordt als bouwplannen starten en afgehandeld worden (via het overgangsrecht) onder de huidige regels en daarmee met verouderde inzichten over de hinder van luchtvaartgeluid, in de praktijk zijn schaduw al vooruitwerpt: gemeenten geven aan dat de druk op bouwplannen tot een versnelling leidt van startende projecten onder huidig recht;*
- *de voorbereiding van aanpassing van het geluidbeleid voor de overgang naar de Omgevingswet stagneert vanwege de onduidelijkheden over de cumulatierregels.*