



LEIDSE MILIEURAAD

p/a Kruitschip 4  
2311 RS Leiden  
06 – 533 76 405  
jan.pieters@intraweb.nl  
twitter@lmraad

Leiden, 4 september

Aan het College van Burgemeester en Wethouders  
t.a.v. de wethouder voor Onderwijs, Sport en Milieu,  
de heer F. de Wit  
Stadhuis  
Leiden

Advies over:

## Actieplan Geluid 2013 Leiden

Bij brief van 3 juli 2013, DIV-2013-8092 heeft u de Leidse Milieuraad, (hierna: "de raad") gevraagd voor 8 september aanstaande advies uit te brengen *over de duurzaamheidsaspecten van maatregelen die beschreven staan in het Actieplan Geluid 2013 Leiden* (hierna: "het Actieplan"). Dit advies treft u hieronder aan, maar voordat de raad ingaat op de voorgestelde maatregelen hecht hij eraan de volgende opmerkingen te maken.

### Algemene beschouwing

#### *De nadelige effecten van geluid worden onderschat*

Geluid is naar het oordeel van de raad een onderschat beleidsprobleem. De meeste effecten van geluid op de gezondheid zijn het gevolg van de *ervaring* van geluid als *lawaai*.<sup>1</sup> Blootstelling aan geluid kan leiden tot hinder, slaapverstoring, verstoring van de dagelijkse activiteiten en stressreacties. Deze effecten van geluid kunnen op hun beurt weer aanleiding geven tot hoge bloeddruk en verhoogde niveaus van het stresshormoon cortisol, die het risico op hart- en vaatziekten en op psychische aandoeningen verhogen. Geluid kan echter ook direct (zonder beoordeling) resulteren in fysiologische reacties.<sup>2</sup> De onderschatting van geluidhinder als beleidsprobleem wordt waarschijnlijk in de hand gewerkt geluid door de positieve functies die geluid ook vervult (zoals muziek en communicatie). Ongewenst geluid — "lawaai" — bestaat behalve uit verkeerslawaai, onder meer ook uit vliegtuig-, en spoorweglawaai; burengerucht; cafélawaai en lawaai van cafébezoekers; lawaai van rondvarende schepen en boten (in Leiden een grote bron van ergernis) en lawaai van evenementen. Op al deze terreinen heeft de gemeente taken en bevoegdheden.

#### *Er is behoefte aan een meeromvattend geluidhinderbeleid.*

Het Actieplan richt zich nagenoeg geheel op het wegwerken van knelpunten langs wegen. De raad onderschrijft de urgentie daarvan, maar is van oordeel dat het Actieplan zich daartoe niet zou moeten beperken.

Omdat de schadelijke effecten van blootstelling gekoppeld zijn aan de totale geluidbelasting vanuit de verschillende bronnen, en de ernst ervan toeneemt met de blootstellingsduur,<sup>3</sup> is de raad van oordeel dat toe moet

---

<sup>1</sup> Daarvan is al gauw sprake als de blootstelling ongevraagd of zelfs ongewenst is. "U stelt mij bloot aan"; "u dringt dit aan mij op" (in de literatuur veelal aangeduid als "You expose me") is op zichzelf al enerverend.

<sup>2</sup> <http://www.nationaalkompas.nl/gezondheidsdeterminanten/omgeving/milieu/geluid/wat-zijn-de-mogelijke-gezondheidsgevolgen-van-geluid/>

<sup>3</sup> De raad heeft hier ook op gewezen in zijn, in juni 2012 uitgebrachte advies over het Evenementenbeleid 2013 – 2018.

worden gewerkt naar een beleid waarin de totale geluidbelasting waaraan delen van de bevolking worden blootgesteld centraal staat. Hiervoor zijn continumetingen van geluid zeer gewenst. De kosten daarvan zijn de laatste tijd zeer sterk gedaald.<sup>4</sup> Door het beleid op te knippen over de afzonderlijke bronnen, raakt het zicht op de totale problematiek verloren. Als resultaten van continumetingen vervolgens in verband gebracht worden met daadwerkelijke hinderbeleving door de bewoners (zoals in Oss, op basis van enquêtes wordt geprobeerd) kan het geluidbeleid een betere basis krijgen dan alleen het incidenteel registreren van geluidniveaus. Decibellen zeggen immers weinig over hinderbeleving en gezondheidsschade.

**Aanbeveling 1.** Stel een nieuwe *Geluidnota Leiden* op, die de nota van negen jaar geleden vervangt. Schets in deze nieuwe nota de aanpak om de totale geluidbelasting vanuit *verschillende* bronnen, waaraan delen van de Leidse bevolking blootstaan te beheersen. Beschrijf daarin ook hoe op plaatsen waar structureel veel geluid geproduceerd wordt een systeem voor continumetingen kan worden geïnstalleerd en wat daarvan de kosten zijn. Verken tevens hoe de gemeten geluidniveaus zich vertalen in daadwerkelijk ondervonden hinder. Neem in de nieuwe geluidnota ook op hoe verkeerscirculatiemaatregelen kunnen bijdragen aan het verminderen van hinder door geluid.

### *Vliegtuiglawaai*

De raad is van oordeel dat het Actieplan aandacht moet besteden aan vliegtuiglawaai; niet alleen omdat dit voor het beeld van de totale lawaaielasting nodig is, maar ook omdat de problematiek in Leiden, hoewel gering in vergelijking met die van andere gemeenten die dicht bij Schiphol liggen, alles behalve verwaarloosbaar is. De raad is het oneens met de constatering in het Actieplan dat er geen gegevens voorhanden zijn over (ernstige) geluidhinder of slaapverstoring door de luchtvaart.<sup>5</sup> Het Bewonersaanspreekpunt Schiphol (BAS), heeft immers over het gebruiksjaar 2012, 140 meldingen van slaapverstoring geregistreerd. Dit is op zijn minst een indicatie.<sup>6</sup> Daarnaast is in het concept rapport Uitgangspunten clusterindeling Omgevingsraad Schiphol, d.d. 13 juni 2013 opgenomen dat binnen de 48  $L_{den}$ -contour in Leiden en Leiderdorp tezamen 934 ernstig gehinderden aanwezig zijn. Daarom zal Leiden naar het zich laat aanzien ingedeeld worden in de cluster zuidwest van de Omgevingsraad Schiphol, die de Commissie Regionaal Overleg Schiphol (CROS), waarin Leiden tot nu toe vertegenwoordigd is, zal vervangen. In de nieuwe Omgevingsraad kan Leiden invloed uitoefenen. Maatregelen om hinder van vliegtuiglawaai te beperken, zouden volgens het Actieplan buiten de competentie van de gemeente liggen. Maar dit wil niet zeggen dat met die hinder geen rekening gehouden kan worden bij het prioriteren van andere geluidbeperkende maatregelen, of dat Leiden geen invloed zou kunnen uitoefenen op de vliegprocedures (hoogte en route) rond Schiphol. Met name de luchtverkeersleiding (LVNL) kan hierbij een essentiële rol vervullen. In het verleden zijn door de cluster zuidwest een groot aantal voorstellen gedaan voor hinderbeperking, die tot nu toe niet zijn onderzocht. De raad is dan ook van mening dat het Actieplan hierop moet worden aangepast.

---

<sup>4</sup> In *Science for Environment Policy* van de Europese Commissie, van 10 januari 2013, nummer 312, staat: "To achieve the aims of the European Noise Directive and develop noise action plans, noise monitoring could be very helpful. The new study demonstrates that it is possible for local authorities to acquire noise data inexpensively using new, low power, wireless technology based on a network of sensors called 'motes'. Bron: Bell, M.C. & Galatioto, F. (2013). "Novel wireless pervasive sensor network to improve the understanding of noise in street canyons". *Applied Acoustics*, 74(1), 169–180. DOI: 10.1016/j.apacoust.2012.07.007. In dit kader verdient het aanbeveling te bezien in hoeverre systemen als van *Wireless Leiden* behulpzaam kunnen zijn.

<sup>5</sup> Blz. 2 van het Actieplan, laatste alinea.

<sup>6</sup> Het feitelijke aantal slaapverstoringen zal van deze opgave afwijken, al was het maar dat slaapverstoring ook kan optreden zonder dat iemand wakker wordt, of zich dat de volgende morgen nog herinnert. Ondertussen leidt de slaapverstoring wel tot lichamelijke en psychische klachten die samenhangen met een slechte nachtrust.

**Aanbeveling 2.** Vul *het Actieplan* aan met een beschrijving van de hinder veroorzaakt door vliegtuiglawaaï, en de mogelijkheden om die hinder te beperken. De gemeente zal zich via de cluster zuidwest sterk maken om te bevorderen dat het onderzoek naar die mogelijkheden voor hinderbeperking wordt uitgevoerd en de resultaten daarvan in acties worden vertaald. Deze “Aanvulling op het Actieplan” komt in 2014 gereed.

### *Overige vormen van hinder en overlast:*

Geluiden samenhangend met de horeca en met rondvarende plezierboten vormen in Leiden belangrijke bronnen van hinder en overlast. Op deze terreinen heeft de gemeente bevoegdheden, maar laat de handhaving vaak te wensen over. De raad komt daarom met de volgende aanbeveling.

**Aanbeveling 3.** De APV zal wat het onderdeel geluidhinder betreft beter worden gehandhaafd. Het gaat hierbij vooral om geluidoverlast veroorzaakt door horecagelegenheden en plezierboten. In de Aanvulling op het Actieplan wordt beschreven hoe de handhaving zal worden aangescherpt.

### *Rustige gebieden*

Met instemming heeft de raad geconstateerd dat in het Actieplan erop wordt gewezen dat hinder door lawaai afneemt als er in de omgeving ook duidelijk rustige plekken voorkomen. Onderzoek heeft immers uitgewezen dat de ‘beschikbaarheid’ van dergelijke relatief stille plekken de lawaaihinder die wordt ervaren vermindert.<sup>7</sup> Aandacht voor de positieve rol van rustige plekken in de stad is een aanzet tot een meer integraal geluidhinderbeleid. Van belang is dat de aangewezen rustige, en bij voorkeur stille plekken ook een actieve juridische bescherming krijgen tegen een toeneming van geluid

**Aanbeveling 4.** Er worden *concrete* maatregelen uitgewerkt om rustige, bij voorkeur stille, zones of plaatsen in de stad te realiseren en een status te geven die daadwerkelijke bescherming biedt tegen het toenemen van geluid. Deze maatregelen krijgen een plaats in de Aanvulling op het Actieplan en zo nodig verder verbreed en uitgewerkt in een nieuwe Geluidnota.

### *Piekbelastingen*

Sommige bronnen kunnen incidentele kortdurende hoge geluidniveaus voortbrengen, zoals wegrijdende scooters, maaimachines, bladblazers en dergelijke.

**Aanbeveling 5.** Ga n het streven naar milieuverantwoord opererende gemeentelijke diensten, na hoe de geluidproductie van machines en werktuigen die door of namens de gemeente worden ingezet kan worden gelimiteerd. Hierover wordt gerapporteerd in de Aanvulling op het Actieplan

## **Het verminderen van verkeerslawaaï**

### *Plandrempel*

De raad heeft met instemming kennis genomen van het besluit de plandrempel voor dag en nacht, voor het weg en railverkeer op 65 dB(L)<sub>den</sub> te stellen. Hier passen echter wel een paar kanttekeningen bij. De nieuwe grenswaarde voor het wegverkeer komt nu overeen met die in de buurgemeenten en is gelijk aan die waar boven volgens de WHO waarneembare gezondheidsschade begint op te treden.<sup>8</sup> In Leiden zullen, volgens het

<sup>7</sup> Toegang hebben tot een geluidluwe zijde van een woning vermindert het aantal gehinderden met 30 tot 50 %. Dit is te vergelijken met een reductie in geluidniveau van 5 dB aan de meest belaste gevel. Belangrijk is om te realiseren dat dit effect niet meer opgaat bij geluidniveaus hoger dan 60 dB (en uiteraard een ondergrens kent: ca. 48 dB). (Factsheet Stiller Verkeer, blz. 3)

<sup>8</sup> Hinder treedt volgens de GGD Midden Holland al op vanaf 42 dB<sub>den</sub>.

Actieplan, voor 4750 woningen maatregelen genomen moeten worden om op of onder de plandrempel te komen (blz. 23).<sup>9</sup>

Anders ligt het met de plandrempel voor nachtelijk lawaai, 60 dB<sub>L<sub>night</sub></sub>. Het Regional Office for Europe van de Wereld Gezondheidsorganisatie adviseert voor *de nacht* niet meer dan 55 dB L<sub>night, outside</sub> als een interim waarde voor situaties waarin 40 (nog) niet haalbaar is.<sup>10</sup> Op blz. 9 van het Actieplan wordt deze grenswaarde ook aangehaald als die waarboven schadelijke effecten voor de gezondheid optreden. Ter bescherming van de gezondheid van kwetsbare groepen, zoals kinderen is er dus nog een lange weg te gaan. Om de waarde van 60 dB<sub>L<sub>night</sub></sub> te halen zouden voor rond 1.000 woningen maatregelen genomen moeten worden. Zou het advies van de Europese afdeling van de Wereld gezondheidsorganisatie gevolgd worden dan zou het om ongeveer 11.000 woningen gaan (blz. 23 van het Actieplan).

De raad onderschrijft de opmerkingen in het Actieplan dat er ook bij geringe volumina, steeds mensen zullen zijn die daadwerkelijk ernstige hinder ondervinden. Het ontbreken van een ondergrens waar beneden geen hinder optreedt moet een aansporing zijn om waar mogelijk het geluid te reduceren en zich niet blind te staren op een bepaalde drempelwaarde. Het bevorderen van gebruik van stillere motorvoertuigen (elektrisch rijden) en van fietsen verdient ook vanuit de optiek van geluidhinderbeperking de volle aandacht.

**Aanbeveling 6.** Beschrijf in de nieuwe Geluidnota, zo mogelijk reeds in de Aanvulling op het Actieplan, welke bijdrage het gebruik van stillere motorvoertuigen en fietsen, in combinatie met veranderingen in de verkeerscirculatie, kan leveren in het verminderen van de totale geluidbelasting van omwonenden.

### *Kosten en baten*

De raad benadrukt dat de plandrempel uit het Actieplan niet zal verhinderen dat gezondheidsschade zal worden geleden. Een meer gedetailleerde analyse zou aan het licht kunnen brengen of bepaalde kwetsbare groepen (bijvoorbeeld kinderen die leerachterstanden kunnen oplopen, waarvan de gevolgen een leven lang duren) beschermd kunnen worden door een deel van de 11.000 woningen alsnog ook in het Actieplan te betrekken. In dit licht gezien wekt het verwondering dat het Actieplan budgetneutraal zal worden uitgevoerd.

De raad heeft met waardering kennis genomen van de aanzet tot een kosten-batenanalyse in het Actieplan. Hij constateert dat volgens twee uiteenlopende methoden de baten de kosten van de maatregelen overtreffen. De baten hebben als pendant dat de marktwaarde van het onroerend goed stijgt. Een (klein) deel daarvan vloeit weer terug in de gemeente kas via de onroerende zaakbelasting. De grootste begunstigen zijn echter de Leidse huiseigenaren, van woningen die momenteel te lijden hebben onder een te grote geluidbelasting.

---

<sup>9</sup> De raad wijst erop dat deze cijfers robuust zijn, omdat de maatstaf, L<sub>den</sub>, een logaritmische grootheid is. lagere of hogere verkeersintensiteiten hebben daarom een relatief bescheiden effect. Een gevolg hiervan is dat als de norm maar weinig hoger of lager, zeg 0,1 dB wordt vastgesteld, het aantal huizen dat onder of boven de plangrens valt sterk verandert. Dat spoort uiteraard niet met de hinderbeleving en de gezondheidsschade. Een verschil van 0,1 dB is niet waarneembaar.

<sup>10</sup> "Considering the scientific evidence on the thresholds of night noise exposure indicated by L<sub>night, outside</sub> as defined in the Environmental Noise Directive (2002/49/EC), an L<sub>night, outside</sub> of 40 dB should be the target of the night noise guideline (NNG) to protect the public, including the most vulnerable groups such as children, the chronically ill and the elderly. L<sub>night, outside</sub> value of 55 dB is recommended as an interim target for the countries where the NNG cannot be achieved in the short term for various reasons, and where policy-makers choose to adopt a stepwise approach. These guidelines are applicable to the Member States of the European Region, and may be considered as an extension to, as well as an update of, the previous WHO *Guidelines for community noise* (1999)", WHO Regional Office for Europe, 2009, *Night Noise Guidelines for Europe*, blz. 8.

Studies naar de baten van de beperking van geluid van verkeer laten, afhankelijk van de methode, omstandigheden en de beschikbare cijfers uiteenlopende resultaten zien. Maar de waardeverhoging van huizen schommelt (met een brede marge) rond de 1% per gereduceerde decibel. Wanneer het actieplan wordt uitgevoerd en de reductie rond de 3% bedraagt, levert dit een niet onaanzienlijke vermogenswinst op. De raad onderstreept dat het hier om niet meer dan een orde van grootte gaat.<sup>11</sup>

### *Baten voor de luchtkwaliteit en het klimaat*

De plandrempel wordt behalve door stil asfalt aan te brengen op momenten dat de wegen onderhoud behoeven, gerealiseerd door nog een aantal soorten maatregelen, waarvan genoemd worden:

- het invoeren van snelheidsbeperkingen (30km/u wegen)
- het bevorderen van openbaar vervoer, fietsen, elektrisch rijden en het voertuigdelen
- maatregelen om de vraag naar autoverkeer te verminderen (bijvoorbeeld door het parkeerbeleid)

Deze maatregelen hebben ook gevolgen voor andere beleidsdoelen, zoals bijvoorbeeld schone lucht, en CO2-reductie een betere bereikbaarheid en doorstroming van het verkeer. Hiermee is in de kosten- batenafweging geen rekening gehouden.

### *Conclusie*

Omdat de baten van de vermindering van verkeerslawaai de kosten overtreffen, er bovendien baten zijn op andere beleidsterreinen en er geen ondergrens is waar beneden er geen nadelige gezondheidseffecten optreden, is de raad van oordeel dat het tempo waarin knelpunten worden weggenomen aanmerkelijk sneller dient te zijn dan het tempo dat gedicteerd wordt door het onderhoud aan de wegen.

**Aanbeveling 7.** Voer de sanering van de geluidhinder door wegverkeer sneller uit dan het schema van wegonderhoud mogelijk maakt. Stel daartoe een aanvullend plan op, dat beschreven wordt in de Aanvulling op het Actieplan.

Met vriendelijke groet,



Leendert Jonker, voorzitter Leidse Milieuraad

---

<sup>11</sup> Een van de meer gedegen studies naar de geldswaarde van geluidreductie van wegverkeer is: Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape (2003), *Monetisation of the Health Impact due to Traffic Noise*, Bern. Deze studie komt uit op 1% van de waarde van het onroerend goed per verminderde decibel. Maar er zijn zowel studies die hoger als die lager uitkomen. De in het Actieplan aangehaalde studie: Europese Commissie, 2003, Position Paper of the Working Group on Health and Socio-economic Aspects on the Valuation of Noise, komt met de aanbeveling te rekenen met €25,- per huishouden per jaar voor elke decibel geluidreductie (Euro's van 2003).