



Leiden, 27 februari 2016

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

Advies over:

Nota Toetsingskader Stemgeluid van Horecaterrassen, gemeente Leiden

Bij brief van 11 januari 2016 (Z/16/253416) heeft uw college aan de Leidse Milieuraad (hierna de milieuraad), gevraagd om advies uit te brengen over de Nota Toetsingskader Stemgeluid van Horecaterrassen (hierna de nota Toetsingskader). Dit advies treft u hieronder aan.

Overwegingen

Opvullen van een leemte in de regelgeving

De bestaande wet- en regelgeving gebaseerd op het Activiteitenbesluit stelt geen regels ten aanzien van stemgeluid. Hierdoor bestaat er een leemte in de regelgeving van stemgeluid afkomstig van terrassen. Dit, terwijl dit stemgeluid daarvan een belangrijke bron van hinder, overlast en gezondheidsschade kan zijn in compacte binnensteden als die van Leiden. In de Nota Toetsingskader wordt voorgesteld die leemte op te vullen met een toetsingskader. De milieuraad heeft waardering voor het streven de leemte in de wet- en regelgeving zo vlug mogelijk op te vullen. Bij de beoordeling van het voorgestelde toetsingskader heeft de milieuraad zich - in navolging van het GGD-advies dat wordt onderschreven - met name laten leiden door de vraag of hiermee slaapverstoring afdoende kan worden bestreden. Naar de mening van de milieuraad is dit niet voldoende het geval. Voorts constateert de milieuraad dat nieuwe jurisprudentie aanleiding geeft het toetsingskader daaraan aan te passen.

Het Activiteitenbesluit gaat ervan uit dat stemgeluid van terrassen opgaat in het stedelijk achtergrondlawaai. Maar dat gaat niet op voor de verkeers- en daarmee geluidluwe binnenstad van Leiden, in het bijzonder niet voor tal van nauwe straten en stegen. Dat pleit ervoor om ook in die gevallen maatwerk te leveren en stemgeluid te betrekken bij de vraag of een terras planologisch aanvaardbaar is, dan wel dat daaraan beperkingen dienen te worden opgelegd (bijvoorbeeld wat betreft de sluitingstijden, de ligging en de maximale omvang van het terras). Uit jurisprudentie blijkt namelijk dat stemgeluid bij de beoordeling van en de vergunningvoorschriften voor terrassen wel degelijk betrokken moet worden, ook waar het Activiteitenbesluit dat niet voorschrijft. Zie hiervoor de recente uitspraak van de rechtbank in Den Haag van 22 februari 2016, over het beroep van de heer Olijerhoek van De Klare lijn tegen de gemeente in verband met geluidoverlast van De Bonte Koe. Tegenover het argument van de gemeente dat toetsing van stemgeluid aan het Activiteitenbesluit niet vereist is, stelt de rechtbank in zijn vonnis: *“Dit laat onverlet dat in het kader van de vereiste belangenafweging alle geluidproducerende activiteiten, zoals menselijk stemgeluid, uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening dienen te worden betrokken”*. Aangezien de Nota uitsluitend uitgaat van het uitgangspunt in het Activiteitenbesluit dat stemgeluid niet meegewogen dient te worden, zal de Nota naar onze mening op dit punt dienen te worden aangepast. Aandacht moet daarbij in het bijzonder uitgaan naar situaties waarbij in de directe omgeving van een terras (tot minstens 30 meter daarvan) gevoelige bestemmingen gelegen zijn, waardoor slaapverstoring zou kunnen optreden.



Onderbouwing van het voorgestelde toetsingskader

De milieuraad is van mening dat de Nota het probleem van geluidhinder door stemgeluid van terrassen onderschat. Dat 27% van de geënquêteerden aangeeft ‘enige hinder’ te ondervinden en 11% ‘veel’ is naar het oordeel van de milieuraad een zorgelijk resultaat. De Nota zelf doet daar te luchtig over. De resultaten van de enquête geven bovendien een vertekend beeld, omdat gezondheidsschade kan (en zal) worden geleden *zonder* dat men bewust hinder ervaart. Uit studies is gebleken dat iemand in zijn slaap gestoord kan zijn geweest (met alle nadelige effecten van dien), zonder zich die verstoring de volgende morgen te kunnen herinneren. In zulke gevallen worden snel geïrriteerd zijn, concentratieverlies en andere gezondheidsschade ten onrechte niet aan het geluid van terrassen toegeschreven. Vooral geluidpieken die ‘s avonds laat en aan het begin van de nacht optreden (schreeuwen) kunnen de slaap verstoren.

De Nota geeft aan dat er weinig klachten over overlast van terrassen binnenkomen, maar de ervaring leert dat slechts een fractie van de mensen die overlast ondervinden daadwerkelijk de moeite neemt om te klagen. Ook de GGD wijst op de grote discrepantie tussen de feitelijk ervaren hinder en het aantal klachten (Nota, bijlage 2, blz.3). Bewoners klagen niet snel als dit in hun beleving weinig kans oplevert dat de situatie zal worden verbeterd.¹ Dit doet zich helaas in Leiden voor. Als men na 17.00 uur belt om een klacht in te dienen krijgt men een antwoordapparaat te horen waarop men zijn klacht kan inspreken. Dit “niet gehoord voelen” bevordert het indienen van klachten bepaald niet. In het Buurtkaderoverleg tussen binnenstadcomités, politie en gemeente is herhaaldelijk gesignaleerd dat bewoners de moed daardoor hebben opgegeven. Als men in plaats van de gemeente de politie belt wordt de klacht daar niet geregistreerd, omdat hinder van terrassen de verantwoordelijkheid van de gemeente is. Hierdoor kan weinig waarde worden toegekend aan de constatering in de Nota dat er weinig wordt geklaagd.

De voorgestelde normering en de geluidspieken in de avond en de nacht.

In het toetsingskader (7.2.1) worden nieuwe terrassen alleen toegestaan als ter plaatse van geluidgevoelige gebouwen de “etmaalwaarde” van 65 dB(A) (voor terrassen in het centrum), en 60 dB(A) (voor terrassen buiten het centrum), niet worden overschreden. Bij bedruimten van gebouwen met een gezondheidsfunctie of kinderopvang wordt deze etmaalwaarde respectievelijk 60 en 55 dB(A). Het is onduidelijk in hoeverre deze normen afwijken van de huidige gangbare praktijk. De Nota gaat ook niet in op de vraag of aan nieuwe vergunningen bepaalde eisen gesteld zullen worden ter beperking van geluidsoverlast. Gelet op de uitspraak van de rechtbank in Den Haag is niet alleen de geluidbelasting op de gevel relevant, maar ook het geluidniveau binnen de woning en het geluidwerend niveau van de gevel.

Tegenover de hierboven genoemde normen uit het Toetsingskader staat het advies van de Wereldgezondheidsorganisatie, die gemiddeld voor de nachtelijke uren (tussen 23:00 en 07:00 uur) voorstelt niet hoger te gaan dan 40 dB(A)² buiten de gevel, met als overgangsgrenswaarde in zeer bijzondere situaties 55 dB(A). Daarbij neemt de Wereldgezondheidsorganisatie aan dat de gevel het geluid dempt met 21 dB(A). Als dat minder is, en veel oudere huizen in de binnenstad met enkel glas komen vaak niet verder dan 15 hooguit 20 dB(A) demping, dan moet de norm voor het geluid op de gevel eigenlijk nog strenger zijn. De GGD constateert in zijn advies (blz. 3) dat de *streefwaarden en de geluidbelasting in de praktijk ver uit elkaar liggen, en dat het daarom wenselijk is om aanvullende maatregelen te nemen, zodat negatieve gezondheidseffecten zo veel mogelijk worden beperkt. Daarbij*

¹ Een vergelijkbare situatie treedt op bij verkeerlawaai, waar over het algemeen nauwelijks over geklaagd wordt, maar waarvan uit hinderonderzoeken blijkt dat de ervaren hinder soms groot is.

² L_{night, outside} Dit is een maat voor het gemiddelde geluidniveau gedurende de nachtelijke uren, berekend over het hele jaar.



is het van belang vooral aandacht te besteden aan het beperken van de geluidbelasting in de nacht (tussen 23:00 en 07:00 uur, overigens zonder hierbij de geluidbelasting overdag uit het oog te verliezen). De GGD somt vervolgens een achttal maatregelen op die gezondheidseffecten als gevolg van geluid van terrassen zoveel mogelijk kan voorkomen. De milieuraad sluit zich hierbij aan. Daarbij is het belangrijk dat uitgegaan wordt van de geluidbelasting binnen in de woningen.

Het ligt voor de hand dat terrassen juist tegen het einde van de avond en het begin van de nacht, wanneer het stedelijk achtergrond geluid wat afgenomen is, het rumoerigst zullen zijn en dat dan de meeste pieken optreden. Dit geldt in het bijzonder warme dagen (wanneer omwonenden misschien met open ramen slapen). Dergelijke pieken zijn kortstondig, waardoor zij nauwelijks effect hebben op etmaal-, dag-, avond- of nachtwarden. Zij zullen daarom vaak niet leiden tot de overschrijding van normen voor die tijdsperiodes, terwijl zij toch aanmerkelijke slaapverstoring veroorzaken. Daarom moet bij de beoordeling van de planologische wenselijkheid van een terras en het opstellen van eventuele nadere voorschriften in de vergunning (sluittingstijden e.d.) de aandacht vooral gericht worden op het niet overschrijden van piekwaarden op de late avond (na 23.00 uur) en in de nacht. Daarbij dienen nauwe straten en stegen (tot 10 meter breedte) gelijk behandeld te worden met binnenplaatsen door daarop dezelfde normen van toepassing te verklaren. Voor het bepalen van toelaatbare pieken moet bij gevoelige bestemmingen de geluidwerende werking van de gevel mede worden beoordeeld.

Naar het oordeel van de milieuraad moet, gelet op het voorgaande, het toekomstige regime zich dus toespitsen op het vermijden van situaties, waarin slaapverstoring kan optreden. Bij de beoordeling van wenselijkheid van terrassen, zowel bestaande als toekomstige, zal daartoe onderzocht dienen te worden of kwetsbare bestemmingen in de omgeving aanwezig zijn en wat daar aan geluidbelasting redelijkerwijze te verwachten is en zo dat het geval is of dit aanvaardbaar is. Wordt niet aan een redelijke geluidbelasting voldaan dan zullen gevel isolerende maatregelen dienen te worden getroffen (die idealiter ten laste van de veroorzaker zouden moeten komen) en indien die niet toereikend zijn zal overwogen moeten worden de openingstijden van het terras te beperken, of het terras in zijn geheel niet toe te staan.

Slechts enkele delen van de Leidse binnenstad kunnen als uitgaansgebied worden gekarakteriseerd. In grote delen van de binnenstad is sprake van rustige woonstraten. Naar het oordeel van de milieuraad dienen die wat betreft normstelling gelijkgesteld te worden aan de wijken buiten de binnenstad.

Handhaving

Hoewel handhaving geen element is van het toetsingskader wil de milieuraad daar toch enkele opmerkingen over maken. Handhaven op grond van overschrijding van bijvoorbeeld etmaalgemiddelden zal in de praktijk niet eenvoudig zijn. Piekgeluiden zijn eenvoudiger vast te stellen en bieden een direct handvat voor handhaving. Dat vraagt enerzijds om regelmatige metingen en registratie daarvan en anderzijds om adequaat optreden op grond van gerechtvaardigde klachten en/of waargenomen overschrijding van de normen.

Voor het beperken van overlast is primair de horecaondernemer verantwoordelijk, maar indien die het laat afweten, is de gemeente aan zet. Het *meten* en *registreren* van geluid rond druk bezochte terrassen die vaak 's avonds en 's nachts open zijn, maken het mogelijk om eventuele geluidhinder beter bespreekbaar te maken tussen de gemeente, de terrasesexploitanten en de omwonenden. Daarbij gaat het niet om een juridisch waterdichte bewijsvoering in het kader van de handhaving, maar veeleer om een door de betrokken partijen gedeeld inzicht te krijgen in welke gedragingen op welke tijdstippen de meeste hinder opleveren. Omdat de vanuit gezondheidsoogpunt wenselijke normen zo sterk afwijken van de bestaande praktijk, is het belangrijk om zoveel mogelijk in te zetten op afspraken tussen de direct betrokkenen die erop gericht zijn om de geluidbelasting zoveel



mogelijk te beperken. Het is een bekend gegeven dat een goed overleg met de gehinderden, waarbij zij zich “rechtvaardig” behandeld voelen leidt tot minder hinder bij eenzelfde geluidniveau.³

Bij de handhaving wreekt zich het feit dat er op de late avond geen opsporingsambtenaren aanwezig zijn en de politie, omdat het een gemeentelijke taak is, zich niet verantwoordelijk voelt voor handhaving van geluidoverlast van terrassen. De politie komt slechts in actie als de openbare orde in het geding is. De operationele samenwerking bij de registratie en afhandeling van klachten betrokken diensten, moet verbeterd worden

Advies

1. Laat stemgeluid als het Activiteitenbesluit dat niet voorschrijft, gelet op de uitspraak van de rechtbank in Den Haag, een beoordelingscriterium zijn bij de vraag of een terras planologisch kan worden gefaciliteerd. Pas dit toe zowel bij bestaande als nieuwe terrassen. Focus daarbij op het voorkomen van slaapverstoring, zoals ook de GGD adviseert. Bepaal in overleg met de GGD welke normen aan de gevel en binnen de woning aangehouden dienen te worden om gezondheidsschade te voorkomen.
2. Beoordeel of stemgeluid voor bestaande situaties leidt tot overschrijding van de die met de GGD overeengekomen normen. Mocht niet aan die normen voldaan worden, beoordeel dan of door het treffen van maatregelen, of het beperken van de openingstijden van het terras voldaan kan worden aan normen voor het geluidniveau op de gevel en binnen de woning en leg die in de vergunning vast, dan wel weiger de vergunning als door maatregelen niet aan de normen kan worden voldaan. Leg in de vergunning vast dat de kosten van de maatregelen voor rekening komen van de aanvrager en dat pas gebruik gemaakt kan worden van het terras als de maatregelen zijn gerealiseerd.
3. Stel nauwe straten en stegen qua normstelling gelijk aan binnenterreinen.
4. Wijs delen van de binnenstad aan waar de normen voor terrassen dezelfde zijn als die voor buitenwijken.

³ Maris, Eveline (2007), *The Social Side of Noise Annoyance*, proefschrift, Universiteit van Leiden



Klachtenregistratie, meting en handhaving

5. Maak afspraken met de horecaondernemers over verscherping van het eigen optreden, om overlast voor de omgeving en slaapverstoring voor omwonenden waar mogelijk te vermijden.
6. Organiseer het proces rond klachtenmeldingen en handhaving zodanig dat het effectief wordt.
7. Voer regelmatig metingen uit en registreer die. Doe dat vooral daar waar zich in de omgeving van terrassen kwetsbare bestemmingen bevinden en waar veel klachten gemeld worden. Gebruik de resultaten van die metingen en registraties als 'input' voor het maken van beheersafspraken tussen omwonenden, exploitanten en de gemeentelijke diensten, en mogelijk voor een versterking van het handhavingsbeleid.

Leendert Jonker, voorzitter