



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Geluid en het VTH-stelsel

Thematisch onderzoek naar de werking van het VTH-stelsel milieu





Geluid en het VTH-stelsel

Thematisch onderzoek naar de werking van het VTH-stelsel milieu

Datum 23-04-2024

Colofon

Uitgegeven door Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres	Postbus 16191, 2500 BD Den Haag
Telefoon	088 489 00 00
Website	www.ilent.nl
Twitter/Instagram	@inspectieLenT

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	8
1. Aanleiding	8
2. Keuze onderwerp	8
3. Onderzoeksvraag	8
4. Onderzoeksmethode	9
5. Afbakening	9
6. Leeswijzer	10
2. Maatschappelijke gevolgen	11
1. Wat is geluid?	11
2. Geluid kan leiden tot gezondheidsschade	11
3. Wet- en regelgeving	15
1. Historie	15
2. Belangrijkste veranderingen Omgevingswet	15
3. Europese regelgeving	17
4. Geluidnormen	17
5. Rekenmodellen zijn leidend	19
4. Beschrijving van het VTH-stelsel	21
1. Overzicht publieke partijen	21
5. Resultaten	24
1. Geluidhinder leidt tot veel klachten	24
2. VTH-stelsel is gefragmenteerd	26
3. Wet- en regelgeving staat geluidhinder toe	28
4. Geluid leidt tot botsende belangen	32
5. Overeenkomsten knelpunten commissie Van Aartsen	34
6. Uitvoerings- en handhavingsbeleid niet uniform	37
7. Relatie opdrachtgever en opdrachtnemer minder op de inhoud	38
8. Werking VTH-stelsel nu en in de toekomst	40
6. Conclusies	44
Bronvermelding	48
Bijlage A	54
Bijlage B	55

Samenvatting

Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is essentieel voor het voorkomen van schade aan het milieu. In opdracht van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft de Commissie Van Aartsen onderzocht welke mogelijkheden er zijn om het VTH-stelsel te versterken. In maart 2021 presenteerde de Commissie Van Aartsen haar rapport 'Om de leefomgeving'. De conclusie was dat het VTH-stelsel milieu niet goed functioneert. Als onderdeel van het verbetertraject heeft de staatssecretaris van IenW de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) gevraagd om thematische en signalerende onderzoeken uit te voeren, gericht op het versterken van het VTH-stelsel milieu. In dit onderzoeksrapport vindt u de resultaten van het 3^e thematische onderzoek. Dit onderzoek gaat over geluid en het VTH-stelsel.

Geluid

Geluid zorgt op veel plekken in Nederland voor (ernstige) hinder en slaapverstoring. De geluidbronnen die hinder kunnen veroorzaken zijn divers: van evenementen, windmolens en padelbanen tot weg-, spoor- en luchtverkeer of industriegeluid. In 2022 had bijvoorbeeld 11,1% van alle inwoners van 16 jaar of ouder last van ernstige hinder van wegverkeer. Geluid kan zowel direct als indirect leiden tot gezondheidsschade.

Wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving moeten geluidhinder voorkomen of beperken. De regels voor geluid zijn afhankelijk van het type geluidbron en versnipperd over meerdere wetten. Door de introductie van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is de wetgeving ingrijpend veranderd. Een van de gevolgen van de Omgevingswet is dat de landelijke geluidnormen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer voor de meeste milieubelastende activiteiten vervallen. In plaats daarvan moeten gemeenten zelf geluidnormen vaststellen en opnemen in het zogenoemde Omgevingsplan. In dit plan maken gemeenten ambities en beleidsdoelen voor de leefomgeving concreet. Gemeenten kunnen per situatie en activiteit bepalen wat aanvaardbaar is, maar moeten zich wel houden aan het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit is één van de 4 algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet. In dit besluit staan onder andere boven- en ondergrenzen voor geluidnormen en minimale eisen voor de normen voor bedrijven.

Onderzoek

Een thematisch onderzoek is een kortlopend, kwalitatief onderzoek. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

'Hoe functioneert het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van geluid?'

In de periode oktober 2023 tot en met januari 2024 zijn 32 mensen geïnterviewd die werken bij omgevingsdiensten, provincies, gemeenten, het ministerie van IenW en andere betrokken partijen. Ook hebben 17 van de 28 omgevingsdiensten een enquête ingevuld. Omdat meerdere medewerkers de enquête in konden vullen, gaat het in totaal om 24 personen die de enquête hebben ingevuld. Ook is er bestaande literatuur gebruikt. Het onderzoek richt zich op de situatie van het VTH-stelsel milieu volgens de wet- en regelgeving die geldig is tot en met 31 december 2023. Wel zijn de verwachtingen van de Omgevingswet met de geïnterviewden besproken.

Afbakening

Dit onderzoek richt zich op het functioneren van het VTH-stelsel op het gebied van geluid. Omgevingsdiensten voeren deze taken uit in opdracht van gemeenten en provincies. Ook gemeenten en provincies zijn meegenomen in dit onderzoek, maar in beperktere mate. Daarnaast richt het onderzoek zich op andere partijen die een rol hebben in het VTH-stelsel met betrekking tot geluid, zoals de ILT. De VTH-taken met betrekking tot activiteiten van Defensie zijn tot het in werking treden van de Omgevingswet (bijna) geheel belegd bij de Rijksoverheid. Vanwege de

vertrouwelijkheid van informatie is er voor activiteiten van Defensie geen of weinig afstemming en samenwerking met andere VTH-partijen. Daarom vallen ze buiten dit thematisch onderzoek.

De vraag hoe effectief het toezicht en de handhaving van individuele toezichthouders is, maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Het onderzoek richt zich ook niet op de mate van naleving door de onder toezicht staande bedrijven en organisaties. Het is geen toezicht- of nalevingsonderzoek. Ook wordt het onderzoek niet uitgevoerd vanuit de rol van interbestuurlijk toezichthouder. Het doel van het thematisch onderzoek van de ILT is om op een specifiek milieuthema de verbeterpunten in het functioneren van het VTH-stelsel zichtbaar te maken.

Resultaten

Geluidhinder leidt tot veel klachten

Geluid leidt tot veel klachten bij omgevingsdiensten. Zo kreeg omgevingsdienst DCMR Milieudienst Rijnmond als grootste omgevingsdienst in Nederland in 2021 (het meest recente cijfer) ruim 63.000 klachten binnen van bewoners over lawaai en vliegverkeer. Ook bij andere omgevingsdiensten is geluid een belangrijke bron van klachten, al zijn de aantallen met 50 tot 1.293 klachten per jaar duidelijk lager. Bij sommige omgevingsdiensten is er geen overzicht, blijkt uit de enquête. Een totaalbeeld van meldingen over geluid bij omgevingsdiensten is daardoor niet te geven. Omgevingsdiensten hebben meestal ook geen inzicht op de klachten die bij gemeenten binnenkomen over geluid. Gemeenten hebben dit inzicht andersom vaak ook niet. Ook op nationaal niveau ontbreekt het overzicht.

VTH-stelsel is gefragmenteerd

De taken en verantwoordelijkheden voor de vergunningverlening, handhaving en toezicht op het gebied van geluid zijn bij verschillende organisaties belegd, onder andere op basis van de geluidbron. Daardoor zijn de bevoegdheden in het VTH-stelsel versnipperd. Zo zijn provincies verantwoordelijk voor provinciale wegen, gemeenten voor lokale wegen en waterschappen voor waterschapswegen. Bij spoor is de situatie vergelijkbaar. Klachten over hoofdspoorwegen moeten mensen indienen bij ProRail, klachten over lokale metrolijnen of tramlijnen moet men indienen bij de gemeente, de vervoersregio of de provincie. Omwonenden kunnen ook te maken krijgen met geluidsoverlast van burens, kerken en moskeeën, windturbines, bedrijven, industrieterreinen, horeca, evenementen, voertuigen en machines. Ook hier zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden versnipperd. De werkwijze kan per organisatie verschillen. Dit maakt het stelsel voor omwonenden die te maken krijgen met geluidhinder erg ingewikkeld. Zij weten vaak niet tot welke overheidsinstantie ze zich moeten richten als ze geluidhinder ondervinden.

Wet- en regelgeving staat geluidhinder toe

Na het onderzoeken van een klacht over geluidhinder stelt het bevoegd gezag zelden een overtreding vast, blijkt uit de interviews. Dit komt vooral omdat de piekgeluiden van bijvoorbeeld weg- en spoorverkeer door het werken met dag- en jaargemiddelden worden verrekend met momenten dat er minder lawaai is. Daardoor ligt het gemiddelde geluidniveau een stuk lager. De handhaving vindt plaats op basis van deze gemiddelden. Daarnaast worden de bestaande geluidnormen vooral in landelijke gebieden als zeer hoog worden ervaren.

Geluid leidt tot botsende belangen

Provincies, gemeenten en omgevingsdiensten hebben niet alleen te maken met geluid, maar ook met andere maatschappelijke opgaves en doelen. Denk aan de woningbouw- en verduurzamingsopgave, economische ambities of doelen om de bereikbaarheid van een gebied te verbeteren. Soms botsen deze belangen met elkaar. Geïnterviewde geluidspecialisten merken dat

het voorkomen of beperken van geluid vaak het onderspit delft. Zij proberen op te komen voor de belangen van (toekomstige) bewoners, maar ervaren soms weinig steun.

Omgevingsdiensten hebben onvoldoende medewerkers voor geluid

De helft van de respondenten van de enquête geeft aan dat hun omgevingsdienst onvoldoende mensen heeft om de geluidstaken uit te voeren. Dit zorgt in sommige gevallen voor vertraging in processen en verlaging van de kwaliteit van omgevingsvergunningen.

Omgevingsdiensten maken zich ook zorgen over de deskundigheid in de toekomst. "De kennis en ervaring op het gebied van geluid is nu in handen van veel experts die binnen enkele jaren met pensioen gaan", aldus een respondent. "Vacatures kunnen niet ingevuld worden, waardoor vaak via inhuur de capaciteit op orde wordt gehouden. De interne kennis loopt daarmee gevaar."

Kennisuitwisseling- en samenwerking is niet vanzelfsprekend

Hoewel lokale Gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) veel kennis hebben over de gevolgen van geluid op de gezondheid, blijkt samenwerking tussen GGD, RIVM en omgevingsdiensten niet overal vanzelfsprekend. Zo kan het uitwisselen van kennis over geluid per regio en organisatie verschillen, en is de samenwerking vaak afhankelijk van de personen die bij een organisatie werken. Positieve voorbeelden van samenwerkingen zijn er ook, bijvoorbeeld op het gebied van laagfrequent geluid.

Uitvoerings- en handhavingsbeleid is niet uniform

In de enquête geeft ruim een derde van de respondenten aan dat er veel verschillen zijn in het geluidbeleid van de verschillende gemeenten. Het komt ook vaak voor dat gemeenten helemaal geen beleid hebben op het gebied van geluid. Iets minder dan de helft van de respondenten heeft een mandaat om zelfstandig te handhaven.

Omgevingsdiensten hebben niet altijd zicht op de mate waarin bedrijven de vergunningvoorschriften opvolgen, zoals het uitvoeren van een akoestisch onderzoek om te testen of de aannames bij een vergunningaanvraag overeenkomen met de praktijk. Een gezamenlijke overdracht of terugkoppeling tussen vergunningverleners en toezichthouders is niet vanzelfsprekend.

Een extra complicatie bij het meten van geluid is dat het niet altijd mogelijk is om een directe relatie aan te tonen tussen de geluidbron en de hinder, bijvoorbeeld als het gaat om geluid van een afzonderlijk bedrijf. Dit verband hebben handhavers wel nodig om op te kunnen treden.

Relatie opdrachtgever en opdrachtnemer is vooral op het proces gericht

Hoewel de uitvoering van een groot aantal VTH-taken bij de omgevingsdienst ligt, blijven gemeenten en provincies als opdrachtgever verantwoordelijk. Uit de enquête blijkt dat de meeste omgevingsdiensten de samenwerking met gemeenten, provincies en Omgevingsdienst NL voldoende of goed vinden. Wel missen meerdere omgevingsdiensten inhoudelijke kennis bij hun opdrachtgevers over geluid. Daardoor gaan de gesprekken vooral over de voortgang van de gemaakte afspraken en de financiën. Gemeenten hebben volgens meerdere omgevingsdiensten ook niet de deskundigheid om het werk van de omgevingsdienst op de inhoud te controleren.

Meeste omgevingsdiensten geven het VTH-stelsel voor geluid een voldoende

Meer dan de helft van de respondenten van de enquête beoordeelt het VTH-stelsel op het gebied van geluid als 'voldoende' of 'goed'. Een ander deel, 6 van de 24, kiest voor 'matig'. Respondenten maken zich onder andere zorgen over de samenwerking met andere omgevingsdiensten en de deskundigheid op het gebied van geluid. Ook vinden sommige respondenten dat geluid in de ruimtelijke ordening te weinig aandacht krijgt.

Omgevingswet biedt kansen en risico's

Doordat lokale overheden via het Omgevingsplan meer ruimte krijgen om het geluidsbeleid zelf in te vullen, kunnen gemeenten meer nadruk leggen op een gezonde leefomgeving en geluid. De beleidsvrijheid voor gemeenten kan er echter ook voor zorgen dat gemeenten en provincies de grenzen opzoeken ('normopvulling') en beleid formuleren dat leidt tot een verslechtering van de leefomgeving. In de interviews zijn vooral veel zorgen. Meerdere geïnterviewden waarschuwen dat gemeenten soepeler met de geluidnormen om willen gaan en vragen zich af of bestuurders zich bewust zijn van de gevolgen in de praktijk.

Geïnterviewden waarschuwen ook voor een verdere versnippering. Door de extra mogelijkheden voor maatwerk kan een zogenoemde 'lappendeken' aan maatregelen en normen ontstaan die voor omwonenden, ondernemers en toezichthouders niet meer is te overzien. Daarnaast zijn er zorgen over het gebrek aan kennis over geluid, vooral bij kleinere gemeenten. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van het geluidbeleid van een gemeente.

Meerdere geïnterviewden hebben behoefte aan een visie op de werking van het VTH-stelsel in het algemeen en de geluidsproblematiek in het bijzonder. Zij missen een gesprek over het uiteindelijke doel: milieuwinst behalen en burgers beschermen. Opvallend is ook dat lang niet iedereen het eens is met de aanname dat geluid vooral een lokaal probleem is en dus ook lokaal opgelost moet worden. Meerdere partijen geven aan dat ook hier behoefte is aan een landelijke handreiking en meer hulp bij het opstellen van geluidbeleid.

Conclusies

De resultaten van het onderzoek zijn gebundeld in 7 conclusies:

1. Vergunningverlening en toezicht op het gebied van geluid richt zich vooral op het niet overschrijden van geluidnormen. Ondanks dat het functioneren van het VTH-stelsel door omgevingsdiensten als voldoende wordt beoordeeld, ervaart een substantiële groep omwonenden geluidhinder.
2. De groep burgers die geluidhinder ervaart, zal toenemen. Geluid verdient daarom meer aandacht in de belangenafweging bij ruimtelijke ordening.
3. Fragmentatie in het VTH-stelsel leidt tot beperkte samenwerking en kennisuitwisseling op het gebied van geluid.
4. Versnippering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het VTH-stelsel staat een goede afhandeling van klachten over geluidhinder in de weg.
5. Om geluidhinder tegen te gaan, zijn nieuwe vormen van toezicht en handhaving nodig.
6. Expertise over geluid is de komende jaren onvoldoende geborgd.
7. Er is onvoldoende afstemming tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is essentieel om vermijdbare schade aan het milieu te voorkomen. Gemeenten en provincies zijn hierbij belangrijke spelers. Zij laten de taken voor het grootste deel uitvoeren door omgevingsdiensten. De omgevingsdienst geeft in opdracht van de gemeente of provincie vergunningen af, houdt toezicht en zorgt voor handhaving. De bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft bij de gemeente of provincie.

In maart 2021 heeft de Commissie Van Aartsen in het rapport 'Om de leefomgeving' geconcludeerd dat het VTH-stelsel milieu niet goed functioneert (Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 2021). Naar aanleiding van dit onderzoek is het Interbestuurlijk Programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH) gestart (IBP-VTH, 2022). Als onderdeel van dit programma voert de ILT op verzoek van de staatssecretaris van IenW thematische en signalerende onderzoeken uit naar het functioneren van het VTH-stelsel op een specifiek thema. Daarbij komen de verschillende organisaties en ook hun verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden aan bod. Verder maakt de ILT mogelijke knelpunten of belemmeringen in het VTH-stelsel milieu zichtbaar en geeft zij verbeterpunten aan. De staatssecretaris van IenW, de provincies (Interprovinciaal overleg, IPO) en de gemeenten (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG) kunnen op basis van de uitkomsten van het VTH-onderzoek bijsturen. Meer over de Commissie Van Aartsen vindt u in bijlage A.

Het eerste thematische onderzoek van de ILT had betrekking op het functioneren van het VTH-stelsel op de inzameling en verwerking van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA). Het 2^e thematische onderzoek ging over asbestverwijdering en het VTH-stelsel. In dit rapport staan de resultaten van het 3^e thematische onderzoek over geluidhinder en de werking van het VTH-stelsel. Met de thematische onderzoeken wil de ILT bijdragen aan de versterking van het VTH-stelsel.

1.2 Keuze onderwerp

De keuze voor het onderwerp geluid komt onder andere door de analyses die de ILT heeft uitgevoerd van de jaarverslagen van 2021 en 2022 van de omgevingsdiensten. Uit deze analyses blijkt dat een deel van de klachten die omgevingsdiensten van omwonenden ontvangen over geluid gaan. Het gaat dan niet alleen om bekende geluidbronnen zoals vliegtuigverkeer, wegverkeer, evenementen of horeca, maar ook om opgevoerde auto's, windturbines en bepaalde sporten. Meerdere omgevingsdiensten geven in opdracht van gemeenten en provincies ook specialistisch advies op het gebied van geluid. Daarnaast komt de keuze voor het onderwerp voort uit de ILT-brede risicoanalyse (IBRA). In de IBRA staan de maatschappelijke risico's van de werkvelden waarop de ILT toezicht houdt.

1.3 Onderzoeksvraag

In dit thematisch onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe functioneert het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van geluid?

Voor het uitwerken van deze onderzoeksvraag is een aantal deelvragen geformuleerd:

- Wat is het maatschappelijk probleem van (te veel) geluid?
- Welke geluidbronnen zijn er te onderscheiden?

- Welke partijen spelen een rol in het VTH-stelsel met betrekking tot de diverse geluidbronnen?
- Welke rollen, bevoegdheden en taken hebben deze organisaties in het VTH-stelsel met betrekking tot geluid?
- Welke zaken gaan goed in het VTH-stelsel met betrekking tot geluid?
- Welke knelpunten of belemmeringen zijn er die een effectieve vergunningverlening en effectief toezicht en handhaving in de weg staan?
- In welke mate doen de 10 knelpunten van de commissie Van Aartsen zich voor bij het thema geluid?

1.4 Onderzoeksmethode

In algemene zin is het doel van de thematische onderzoeken om te reflecteren op het functioneren van het hele VTH-stelsel milieu. Dit themaonderzoek richt zich dus op alle partijen met een rol in het VTH-stelsel met betrekking tot het thema geluid. Wel ligt de focus op de VTH-taken van de omgevingsdiensten. Zij voeren deze taken uit in opdracht van gemeenten en provincies. Ook gemeenten en provincies zijn in dit onderzoek meegenomen, maar in beperktere mate. Andere partijen die een rol hebben in het VTH-stelsel met betrekking tot geluid, zoals de ILT, komen ook aan bod in dit rapport

Om in relatief korte tijd inzicht te krijgen in de ervaringen van alle betrokken partijen, heeft de ILT gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Van oktober 2023 tot en met januari 2024 zijn in totaal 32 mensen geïnterviewd van verschillende betrokken partijen, zoals omgevingsdiensten, provincies, gemeenten, ministerie van IenW, ILT, Rijkswaterstaat en externe partijen. Een volledige lijst staat in bijlage B. Er is gesproken met functionarissen op operationeel en management niveau. Van de interviews zijn verslagen gemaakt, die de respondenten hebben gecontroleerd op feitelijke onjuistheden.

De interviews zijn aangevuld met dossieronderzoek en een enquête bij omgevingsdiensten. Aan alle 28 VTH-managers van de omgevingsdiensten is gevraagd om de enquête door minimaal 1 medewerker te laten invullen, van geluidspecialisten tot managers. Dit is uiteindelijk gedaan door 17 omgevingsdiensten. In totaal is de enquête door 24 personen ingevuld. Waar de interviews kwalitatief zijn, levert de enquête ook kwantitatieve informatie op.

Om recht te doen aan de ervaringen van betrokken partijen en om bepaalde knelpunten concreet te maken, staan in dit rapport meerdere citaten uit de interviews en de enquête. Omdat het onderzoek zich niet richt op individuele organisaties of personen en om de anonimiteit van deelnemers te beschermen staan in dit rapport geen uitspraken die herleidbaar zijn tot specifieke personen. Tenzij met de geïnterviewde anders is afgesproken.

Een conceptversie van het rapport is voorgelegd aan de respondenten ter beoordeling op feitelijke onjuistheden. Deze onjuistheden zijn in de eindversie gecorrigeerd. In sommige gevallen is een (verhelderende) reactie aan de tekst toegevoegd.

1.5 Afbakening

Geluid wordt veroorzaakt door verschillende bronnen, zoals wegverkeer, treinverkeer en luchtvaart. Ook bedrijven en evenementen produceren geluid. Geluid wordt in veel gevallen gereguleerd door vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). In andere gevallen, zoals voor weg- en treinverkeer, worden geen vergunningen afgegeven maar gelden landelijke regels en normen.

Dit onderzoek richt zich op de situatie van het VTH-stelsel milieu volgens de wet- en regelgeving die geldig was tot en met 31 december 2023. Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet ingegaan. Hierbij is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) samen met een aantal andere

wetten en regelingen opgegaan in de Omgevingswet. Wel zijn de verwachtingen van de Omgevingswet met de geïnterviewden besproken.

De VTH-taken met betrekking tot activiteiten van Defensie waren tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet (bijna) geheel belegd bij de Rijksoverheid. Vanwege de vertrouwelijkheid van informatie is er geen of weinig afstemming en samenwerking met andere VTH-partijen. Daarom zijn Defensietaken in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

De vraag hoe effectief het toezicht en de handhaving van individuele toezichthouders is, maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Het onderzoek richt zich ook niet op de mate van naleving door de onder toezicht staande bedrijven en organisaties. Het is geen toezicht- of nalevingsonderzoek. Ook wordt het onderzoek niet uitgevoerd vanuit de rol van interbestuurlijk toezichthouder. Het doel van het thematisch onderzoek van de ILT is om op een specifiek milieuthema de verbeterpunten in de uitvoering zichtbaar te maken, zodat het stelsel van VTH beter kan functioneren door iets te doen aan deze verbeterpunten.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport begint met 3 algemene hoofdstukken die het thema geluid introduceren. In hoofdstuk 2 wordt een introductie gegeven over geluid en de maatschappelijke gevolgen. Hoofdstuk 3 gaat in op de hoofdlijnen van de wet- en regelgeving op het gebied van geluid. Hoofdstuk 4 beschrijft de belangrijkste publieke partijen in het VTH-stelsel met betrekking tot geluid. De resultaten van de interviews met diverse betrokkenen en de enquête bij omgevingsdiensten komen in hoofdstuk 5 aan bod. Ten slotte worden in hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies getrokken over het functioneren van de VTH-stelsel met betrekking tot geluid.

2. Maatschappelijke gevolgen

Dit hoofdstuk gaat eerst kort in op wat geluid is. Vervolgens wordt het maatschappelijke risico van (te veel) geluid beschreven. Dit hoofdstuk is nadrukkelijk bedoeld als introductie en biedt daarom geen volledig overzicht.

2.1 Wat is geluid?

Geluid is een trillende beweging, meestal van de lucht, die het gehoor waar kan nemen. Hoe hoger het aantal trillingen per seconde, oftewel de frequentie, des te hoger de toon (RIVM, 2023a). Het menselijk gehoor heeft een bereik tussen ongeveer 20 en 20.000 Hertz, de maat voor de frequentie. Geluid met lage tonen heeft een frequentie onder de 100 Hertz. Dit heet laagfrequent geluid (RIVM, 2023a).

Het volume van geluid wordt uitgedrukt in decibel (dB). Dit is een logaritmische schaal: een vuistregel is dat een toename van 3 decibel staat gelijk aan een verdubbeling van het geluidsniveau. Als daar nog eens 3 decibel bijkomt, is sprake van een verviervoudiging. Mensen ervaren deze toename op verschillende wijzen. Meestal ervaren mensen een stijging van 10 decibel als 2 keer zo hard (RIVM, 2023a; RIVM, 2023b).

Omdat het menselijk oor niet voor alle geluidsfrequenties even gevoelig is, werken geluidexperts met de meeteenheid dB(A). Dit is ook de maat die bijna altijd voor omgevingsgeluid wordt gebruikt. Ter illustratie: 50 dB(A) klinkt als een rustige woonwijk en 80 dB(A) als een drukke verkeersweg op 10 meter afstand. Het geluid van een vrachtwagen op 7,5 meter afstand komt overeen met ongeveer 90 dB(A). De pijngrens ligt bij 130 dB(A) (Atlas Leefomgeving, 2023; RIVM, 2023b).

2.2 Geluid kan leiden tot gezondheidsschade

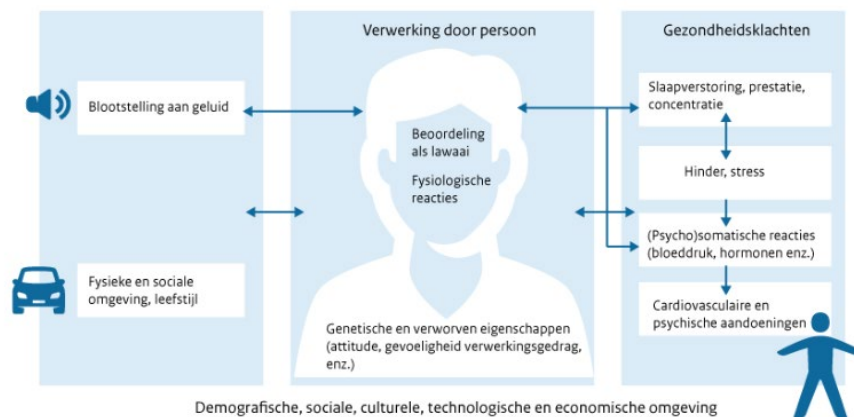
Hoe mensen geluid ervaren, kan per persoon verschillen. Zo zijn sommige mensen gevoeliger voor geluid dan anderen. Deze paragraaf gaat vooral in op de negatieve gevolgen voor de gezondheid en geeft inzicht in de belangrijkste geluidbronnen die hinder voor omwonenden kunnen veroorzaken.

Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat geluid de gezondheid kan beïnvloeden, ook als mensen zelf geen hinder van geluid ervaren (GGD Gelderland-Zuid, 2023). Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) beschrijft de gevolgen voor de gezondheid als volgt:

"Gezondheidseffecten kunnen zowel direct als indirect ontstaan door geluid. Geluid kan leiden tot acute lichamelijke en psychologische reacties. Een direct verband is er ook tussen geluid en gezondheidsproblemen als verhoogde bloeddruk en slaapproblemen. Als de slaap (chronisch) wordt verstoord door bijvoorbeeld geluidhinder, kunnen er negatieve gevolgen voor de gezondheid ontstaan, zoals een hogere hartslag, toegenomen beweging in de slaap, veranderd slaapritme, nachtelijk ontwaken of slapeloosheid. Dit kan weer leiden tot een verhoogde bloeddruk en hart- en vaataandoeningen" (RIVM, 2023c).

In figuur 1 is deze relatie verder toegelicht. Naast gezondheidseffecten heeft lawaai ook een negatieve invloed op de leerprestaties van kinderen (VZinfo.nl, 2023; RIVM, 2023c).

Figuur 1: Model voor de relatie tussen geluid en gezondheid



Bron: Gezondheidsraad, 1999, bewerkt door het RIVM (VZinfo.nl, 2023)

In de jaren '90 dachten experts dat mensen vanaf ongeveer 70 decibel een hoger risico zouden lopen op de meest ernstige effecten, zoals hart- en vaatziekten. In 2018 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) dit op basis van nieuwe inzichten naar beneden bijgesteld. De nieuwe inzichten hebben geleid tot [nieuwe advieswaarden voor omgevingsgeluid om de gezondheidsschade te beperken](#). Deze richtlijnen van de WHO zijn een hulpmiddel voor beleidsmakers en betrokken experts (VZinfo.nl, 2023; WHO, 2019; Helder, Welkers, Kempen, Verheijen, & Poll, 2020; RIVM, 2017).

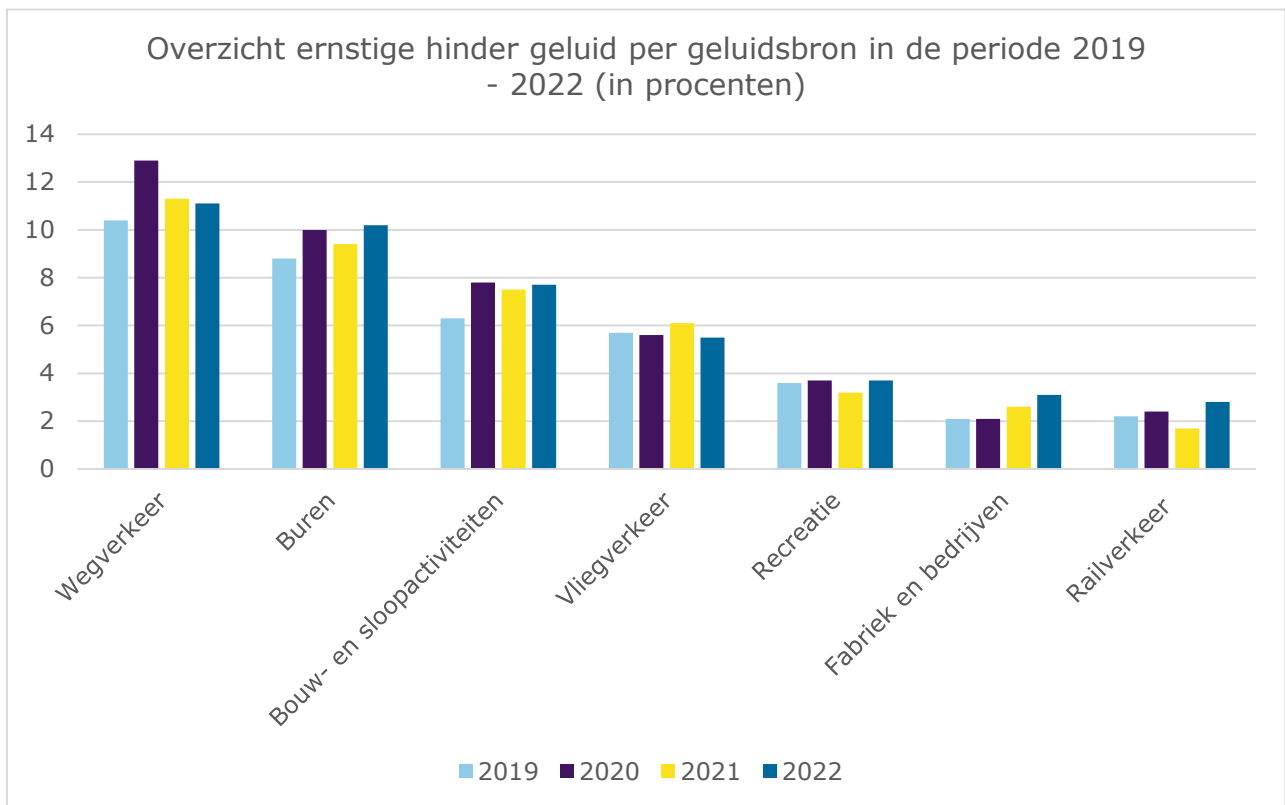
Afhankelijk van het type geluid (wegverkeer, railverkeer, vliegverkeer of windturbines) en de tijd (overdag of 's nachts) liggen de advieswaardes tussen de 40 en 54 decibel. Voor wegverkeer is de advieswaarde overdag bijvoorbeeld 53 decibel en 's nachts 45 decibel. Het geluid van nachtelijk vliegverkeer zou omlaag gebracht moeten worden tot 40 decibel. Gezondheidsschade is bij deze advieswaarden overigens niet uitgesloten. Zo is ook bij de advieswaarden van de WHO een kans van 10% op ernstige hinder en een kans van 3% op ernstige slaapverstoring (Van Kempen, Nieuwe gezondheidskundige richtlijnen voor omgevingsgeluid, 2020; VZinfo.nl, 2023).

2.2.1 Nationaal probleem

Volgens het RIVM is de blootstelling aan geluid geen lokale milieukwestie, maar een "nationaal probleem" (RIVM, 2023a). Vrijwel overal in Nederland is namelijk geluid te horen dat door mensen is veroorzaakt. Zo worden naar schatting 6,1 miljoen mensen blootgesteld aan geluid van wegverkeer hoger of gelijk aan de WHO-advieswaarden. 's Nachts gaat het om 4,7 miljoen mensen. Bij railverkeer gaat het om ongeveer 320.000 mensen overdag en 470.000 's nachts. Ongeveer 2,1 miljoen mensen worden blootgesteld aan geluidsniveaus boven de advieswaarde voor vliegverkeer (WHO, 2019; Van Kempen, Nieuwe gezondheidskundige richtlijnen voor omgevingsgeluid, 2020; VZinfo.nl, 2023).

Het RIVM onderzoekt ook hoe mensen geluid zelf ervaren en of ze last hebben van hinder. In 2022 had 11,1% van alle inwoners van 16 jaar of ouder last van ernstige hinder van wegverkeer (zie tabel 1). Wegverkeer is daarmee de grootste bron van hinder, gevolgd door geluid van burens (10,2%), bouw- en sloopactiviteiten (7,7%) en vliegverkeer (5,5%) (Van Poll & Simon, 2023).

Figuur 2: Wegverkeer veroorzaakt de meeste geluidhinder



Bron: Van Poll & Simon, 2023.

Toelichting: de periode 2020-2022 waren verschillende maatregelen van kracht om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. In maart 2022 zijn de laatste maatregelen afgeschaft. Volgens het RIVM lijkt het erop dat de verandering ten opzichte van 2021 en 2020 richting 2019, het pre-coronajaar, doorgaat.

Naast geluid kunnen ook trillingen tot hinder en slaapverstoring leiden. Dit treedt vooral op bij treinverkeer. Uit onderzoek van het RIVM blijkt dat in 2021 ongeveer 126.500 mensen ernstige hinder hadden van trillingen door treinen. Dit is 11% van de mensen van 16 jaar en ouder die binnen 300 meter afstand van het spoor wonen. Vooral trillingen van goederentreinen leiden tot slaapverstoring (Van Kempen, 2023).

De totale schade van geluidhinder die omwonenden ervaren, is in de literatuur niet bekend. Wel zijn er voor sommige geluidbronnen berekeningen en schattingen gemaakt. Zo schat het RIVM dat het geluid van weg-, rail- en vliegverkeer jaarlijks bij ongeveer 800 mensen tot hartziekten leidt en 70 sterfgevallen (VZinfo.nl, 2023).

De jaarlijkse brede risicoanalyse van de ILT (IBRA) schat de totale maatschappelijke kosten van geluidsoverlast van weg-, rail-, en vliegverkeer in op 41,5 miljoen euro per jaar (ILT, 2023). Geluidbeleid komt ook terug als kostenpost op de Rijksbegroting. In 2021 gaf het Rijk naar schatting 49 miljoen euro uit aan de aanpak van geluidhinder. Het merendeel hiervan, 88%, ging naar maatregelen die geluidhinder tegen moeten gaan (sanering, zie ook hoofdstuk 3). Het totaalbedrag is exclusief geluidmaatregelen die onderdeel zijn van het beheer en onderhoud van rijkswegen en spoorwegen (Van Mil, Noordink, & De Vreeze, 2022).

GGD'en verwachten dat de gezondheidsproblemen door geluid in de toekomst zullen toenemen. Want, leggen zij uit: "Er komt steeds meer geluid. Bovendien worden steeds meer woningen en andere gevoelige bestemmingen dicht bij bronnen van geluid, zoals een snelweg, gebouwd" (GGDD GHOR Nederland, 2023).

Geluid is soms maar een van de gezondheidsrisico's

Voor omwonenden is geluid lang niet altijd de enige bron van hinder. Zo is in sommige gebieden sprake van een stapeling van milieuproblemen en soorten hinder. Een van de voorbeelden is het [terrein van Tata Steel](#), waar omwonenden hinder ervaren van geluid, stank en stof en extra gezondheidsrisico's lopen door de uitstoot van gevaarlijke stoffen.

De kennis over de verschillende bronnen van hinder en gevaarlijke stoffen is vaak gefragmenteerd. Ook is het vaak moeilijk om gezondheidseffecten of risico's met elkaar te vergelijken en bij elkaar op te tellen. Volgens het RIVM zijn inmiddels meerdere wetenschappelijke methodes beschikbaar om een inschatting van de stapeling van gezondheidsrisico's te maken, oftewel 'cumulatie'. Deze methodes worden in de praktijk echter nog maar zelden toegepast (RIVM, 2023c).

3. Wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving moet geluidhinder voorkomen of beperken en bijdragen aan een 'solide en gezonde leefomgeving' (Van Mil, Noordink, & De Vreeze, 2022). De regels voor geluid zijn afhankelijk van het type geluidbron en versnipperd over meerdere wetten. Elke wet heeft eigen systematiek. Sinds 1 januari 2024 is de wetgeving ingrijpend veranderd door de introductie van de Omgevingswet. Ook op Europees niveau staat de discussie over geluidhinder niet stil. Dit hoofdstuk is net als hoofdstuk 2 bedoeld als korte introductie en biedt geen volledig overzicht. Paragraaf 3.1 beschrijft kort de oude situatie. Paragraaf 3.2 gaat in op een aantal belangrijke veranderingen door de Omgevingswet voor het thema geluid. Paragraaf 3.3 gaat in op de Europese regelgeving. In paragraaf 3.4 en 3.5 komt de methodiek om geluid te berekenen kort aan bod.

3.1 Historie

Geluidhinder komt rond 1960 op de politieke agenda en leidt in 1979 tot de Wet geluidhinder, de basis van de geluidwetgeving in Nederland. Deze wet beschermt woningen bijvoorbeeld tegen lawaai van wegverkeer, spoorwegen en industrieterreinen.

De Wet geluidhinder is in de loop van de jaren meerdere keren gewijzigd en aangevuld met andere nationale, provinciale en gemeentelijke wet- en regelgeving. Relevant zijn onder meer de Wet luchtvaart, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet milieubeheer, het Activiteitenbesluit en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Tot 2012 was onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het handhaven van de geluidnormen bij autonome groei van het verkeer, het zogenoemde 'handhavingsgat' (RIVM, 2023d). Daardoor konden omwonenden aan hoge geluidniveaus worden blootgesteld. Met de introductie van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en spoorwegen, oftewel de maximaal toegestane geluidproductie, is de groei van het verkeer beperkt. Dit plafond is als het ware een vergund geluidniveau op een bepaalde locatie. Als op basis van de verkeerscijfers blijkt dat het geluidproductieplafond wordt overschreden of dreigt te worden overschreden, moet de wegbeheerder maatregelen nemen. In deze situaties wordt ook een akoestisch onderzoek gedaan om de geluidbelasting op de gevels van bijvoorbeeld omliggende huizen te toetsen. Volgens het ministerie van IenW is dit systeem in deze vorm uniek in de wereld.

Hoewel de introductie van de geluidproductieplafonds volgens meerdere partijen een verbetering is ten opzichte van de oude situatie, zijn "de nieuwe geluidsgrenzen (geluidproductieplafonds)" volgens het RIVM "om financiële en organisatorische redenen zo hoog gekozen dat het handhavingsgat wat betreft rijkswegen feitelijk is gelegaliseerd" (RIVM, 2023d).

3.2 Belangrijkste veranderingen Omgevingswet

Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 vervallen enkele wetten of delen van wetten. Zo vervalt de Wet geluidhinder en is de wet Milieubeheer opgenomen in de Omgevingswet. Ook andere geluidregelgeving komt in de Omgevingswet terecht, met uitzondering van de regels voor de luchtvaart (RIVM, 2023d). Voor omgevingsvergunningen die op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn verleend, geldt overgangsrecht. Dit overgangsrecht regelt onder andere hoe gemeenten om moeten gaan met besluiten die in het verleden zijn genomen (IPLO, 2023d; IPLO, 2023b).

3.2.1 Omgevingsplan

Een van de gevolgen van de Omgevingswet is dat de landelijke geluidnormen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer voor de meeste milieubelastende activiteiten vervallen. In plaats daarvan moeten gemeenten zelf geluidnormen vaststellen en opnemen in het zogenoemde Omgevingsplan.

In het Omgevingsplan moeten gemeenten ambities en beleidsdoelen voor de leefomgeving concreet maken. Gemeenten kunnen per situatie en activiteit bepalen wat aanvaardbaar is. Gemeenten, provincies en waterschappen moeten zich wel houden aan het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit is één van de 4 algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet. In dit besluit staan onder andere boven- en ondergrenzen voor geluidnormen en minimale eisen voor de normen voor bedrijven. Gemeenten krijgen tot 1 januari 2032 de tijd om het tijdelijke deel van het omgevingsplan en andere regels over de fysieke leefomgeving om te zetten naar een nieuw omgevingsplan (IPLO, 2023d; IPLO, 2023b).

3.2.2 Geluidproductieplafonds

Een andere belangrijke wijziging is de introductie van geluidproductieplafonds voor provinciale wegen en lokale spoorwegen die de provincie in een omgevingsverordening heeft geselecteerd. Ook industrieterreinen die zijn aangewezen als een 'zone' krijgen een geluidproductieplafond (IPLO, 2023c; IPLO, 2023e; OMWH, 2020; OMWB, 2021). Deze maximale geluidwaarden moeten garanderen dat het geluid rondom de weg, het spoor en industrieterreinen niet verder toeneemt. Gedeputeerde Staten moeten het geluid van de geluidproductieplafonds zelf monitoren.

Gemeenten moeten voor alle wegen met meer dan 1.000 motorvoertuigen per 24 uur zogenoemde 'geluidaandachtsgebieden' en 'basisgeluidemissies' bepalen en vaststellen. Het ministerie van IenW wil deze grens verhogen naar 2.500 motorvoertuigen per 24 uur. Een basisgeluidemissie is een monitoringswaarde die onbegrensde groei van geluid moet voorkomen (RIVM, 2024c). Als het geluidniveau in een 'geluidaandachtgebied' hoger is dan de standaardwaarde, moet de gemeente 'passende maatregelen' overwegen (IPLO, 2023h). Het geluid kan dus hoger zijn dan de standaardwaarde.

3.2.3 Saneringsmaatregelen blijven actueel

De Omgevingswet spreekt zich ook uit over de sanering van de infrastructuur van de gemeente, het waterschap en de provincie. Dit houdt in dat er maatregelen worden genomen om het aantal woningen te beperken waar de geluidbelasting op de gevel te hoog is. Dit beleid is al in de jaren '80 ingezet en is nog steeds actueel. In 2021 ging het om ruim 210.000 woningen in Nederland die vanwege de lokale infrastructuur gesaneerd moesten worden, ten opzichte van 272.000 woningen in 2015 (Van Mil, Noordink, & De Vreeze, 2022).

Bij sanering zijn verschillende partijen betrokken. Bij bestaande situaties langs rijkswegen is Rijkswaterstaat verantwoordelijk. Denk aan het plaatsen van geluidschermen en gevelisolatie. ProRail is verantwoordelijk voor de sanering bij hoofdspoorwegen (Rijksoverheid, 2024a). Provincies zijn verantwoordelijk voor de sanering bij provinciale wegen en gemeenten voor gemeentewegen. De sanering van polderwegen valt onder de waterschappen.

Hoe groot de opgave voor lokale overheden op dit moment precies is, is onduidelijk. Gemeenten en waterschappen krijgen in de Omgevingswet tot uiterlijk 18 juli 2039 de tijd om een inventarisatie te maken van panden langs gemeentewegen, polderwegen en lokale spoorwegen met een geluidbelasting boven 70 decibel. Bij provinciewegen ligt de grens binnen de bebouwde kom op 70 decibel en buiten de bebouwde kom op 65 decibel. Het doel is om het geluid op de gevel met 5 decibel terug te brengen. Dus naar 65 decibel binnen de bebouwde kom en 60 decibel buiten de bebouwde kom (Provincie Noord-Brabant, 2024). Om dit doel te behalen moeten de verantwoordelijke overheden programma's opstellen met maatregelen om het geluid bij de

woningen te verminderen. Bij een geluidbelasting boven de 70 decibel vergoedt het Rijk alle kosten (ODNHN, 2021; IPLO, 2023f; Atlas Leefomgeving, 2023; M+P, 2023).

3.3 Europese regelgeving

Ook op Europees niveau zijn afspraken gemaakt over het voorkomen en beperken van geluidhinder. De belangrijkste richtlijn is de Environmental Noise Directive uit 2002, oftewel de Europese richtlijn omgevingslawaai. Deze richtlijn is opgenomen in de Wet milieubeheer en de Wet luchtvaart en maakt inmiddels deel uit van de Omgevingswet (Rijksoverheid, 2024b; Atlas Leefomgeving, 2023).

De richtlijn omgevingslawaai verplicht bevoegde gezagen in elke lidstaat om eens in de 5 jaar de geluidssituatie in kaart te brengen in zogenoemde 'geluidbelastingkaarten'. Daarnaast moet er een actieplan zijn met maatregelen tegen geluidoverlast. In Nederland geldt deze eis voor grote gemeenten (stedelijke gebieden met meer dan 100.000 inwoners) en provincies. Elk bevoegd gezag bepaalt zelf de maatregelen om de geluidbelasting en het aantal (ernstig) gehinderden te beperken (RIVM, 2023d; Randstedelijke Rekenkamer, 2016). Er is geen toezicht vanuit de Rijksoverheid of de Europese Unie op de uitvoering van de actieplannen, aldus [het RIVM](#). "In theorie zou men wel door burgers ter verantwoording kunnen worden geroepen, aangezien de plannen openbaar zijn (hoewel de mate waarin deze actief onder de aandacht worden gebracht aan burgers sterk kan verschillen per opsteller)" (RIVM, 2023d).

De discussie over het verminderen van geluidoverlast staat niet stil. Zo heeft de Europese Commissie lidstaten in 2021 opgeroepen om het aantal mensen dat chronisch leidt onder verkeerslawaai in 2030 met 30% te verminderen ten opzichte van 2017 (Europese Commissie, 2023). In het Zero Action Pollution Plan uit 2022 streeft de Commissie naar "het terugdringen tot nul van de vervuiling van lucht, water en bodem, alsmede de geluidoverlast". "Daarnaast moet de gezondheid en het welzijn van mensen, dieren en ecosystemen worden beschermd tegen milieugerelateerde risico's en negatieve gevolgen" (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2022).

Om geluidoverlast tot 0 te brengen, richt de Commissie zich onder meer op een betere aanpak van het lawaai aan de bron, zoals wegvoertuigen, spoorwegen en vliegtuigen. Er zijn bijvoorbeeld al Europese regels over het geluidniveau van uitlaten van auto's. Ook adviseert de Commissie lidstaten om de verplichte actieplannen over geluidhinder te integreren met plannen voor duurzame stedelijke mobiliteit, zoals het uitbreiden van schoon, openbaar vervoer (Europese Commissie, 2023). Het ministerie van IenW geeft in een reactie aan dat de ambities van de Europese Commissie juridisch niet afdwingbaar zijn.

3.4 Geluidnormen

De verschillende wetten en regels op het gebied van geluid leiden tot verschillende normen. De Omgevingswet moet de normen voor geluid overzichtelijker maken: naar schatting gaat het aantal normen terug van 80 naar ongeveer 15.

Tabel 1 geeft de veranderingen weer voor wegverkeer, de belangrijkste bron van geluidhinder. De maximaal toelaatbare geluidniveaus bij nieuwbouw gaan door de Omgevingswet (via de instructies in het Besluit kwaliteit leefomgeving) omhoog. De Nederlandse geluidnormen liggen zowel in de oude als de nieuwe situatie hoger dan de advieswaarden van de WHO.

Tabel 1: Maximaal toelaatbare geluidniveaus voor nieuwe woningen in oude en nieuwe situatie

Situatie	Maximale geluidniveau Wet geluidhinder (norm + correctiefactor)	Maximale geluidniveau Omgevingswet (Besluit kwaliteit leefomgeving)	WHO-advieswaarde
Gemeentelijke weg van 50 kilometer per uur	68 dB (63 + 5)	70 dB	53 dB (Lden), 45 dB 's nachts
Gemeentelijke weg 70 kilometer per uur	65 dB (63+2)	70 dB	53 dB (Lden), 45 dB 's nachts
Gemeentelijke autoweg 70 kilometer per uur	57 dB (53+4)	70 dB	53 dB (Lden), 45 dB 's nachts
Provinciale weg 70 kilometer per uur	65 dB (63+2)	60 dB	53 dB (Lden), 45 dB 's nachts
Provinciale autoweg 70 kilometer per uur	57 dB (53+4)	60 dB	53 dB (Lden), 45 dB 's nachts
Snelweg	57 dB (53+4)	60 dB	53 dB (Lden), 45 dB 's nachts

Ook bij het bepalen van de normen voor bedrijven is de kans groot dat de normen veranderen. Bevoegde gezagen krijgen namelijk meer ruimte voor maatwerk en eigen beleid. Volgens de Omgevingsdienst West-Brabant zijn de minimale eisen in het Besluit kwaliteit leefomgeving in veel gevallen waarschijnlijk "te ruim of te krap". "Het omzetten van de bestaande grenswaarden uit het Activiteitenbesluit naar de nieuwe grenswaarden in het omgevingsplan kan in veel gevallen niet zonder meer milieuneutraal plaatsvinden" (OMWB, 2023).

3.4.1 Geluidnormen gaan uit van gemiddelden

Bij veel geluidnormen is er sprake van een gemiddelde over een jaar. Daarvoor worden eerst de gemiddelden per 24 uur (Lden) of nacht (Lnight) uitgerekend. Daarna wordt het gemiddelde per kalenderjaar berekend (Atlas Leefomgeving, 2023). Het gebruik van deze maten is op Europees niveau afgesproken. Deze dosismaten zouden het beste samenhangen met de ervaren hinder.

Voor omwonenden die niet in de materie zitten is het werken met gemiddelden vaak nieuw en ook niet altijd goed te begrijpen. Een gemiddeld geluidniveau sluit namelijk niet altijd aan bij hoe mensen zelf het geluid ervaren, blijkt uit een hoorzitting in de Tweede Kamer. Want het zijn soms juist de piekgeluiden zoals een piepende tram of de lage bromtoon van vrachtwagens die tot schrikreacties en slaapverstoring leiden. Doordat de piekgeluiden in een gemiddelde worden verrekend met momenten dat er minder lawaai is, ligt het gemiddelde een stuk lager.

"Er zijn verschillende bronnen, verschillende intensiteiten, soorten en verschillende belevingen die allemaal voor verschillende personen een verschillende uitwerking hebben", legt een geluiddeskundige van de provincie Zuid-Holland in een position paper uit. "Berekeningen sluiten lang niet altijd aan op de beleving van een individu – ze zijn echter wel nodig om te sturen op een algemeen, gemiddeld effect op de gezondheid." Als voorbeeld noemt de deskundige de geluidklachten die de provincie ontvangt. "In de geluidklachten die bij de provincie Zuid-Holland binnenkomen is veel vaker een piekgeluid (denk aan vrachtverkeer op een specifiek moment, brommers en motoren, verkeerde belijning, wegdekovergangen) bepalend dan een continu geluid. Piekgeluiden vallen in een jaargemiddelde echter weg" (Provincie Zuid-Holland, 2019).

Voor activiteiten die zijn omschreven in het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn wel normen opgenomen voor maximale geluidniveaus, oftewel de piekgeluiden. Het gaat dan vooral om piekgeluiden afkomstig van bedrijven. Om te beoordelen of het geluid van een bepaalde activiteit

op een bepaalde locatie past, kunnen omgevingsdiensten gebruik maken van een handreiking van de VNG. Door de komst van de Omgevingswet is deze handreiking vernieuwd (VNG, 2022). De Omgevingswet schrijft standaardwaarden voor bij piekgeluiden in de avond en nacht, maar gemeenten mogen hiervan afwijken (IPLO, 2024a). De aanpak van piekgeluiden van bedrijven kan dus per gemeente verschillen.

3.5 Rekenmodellen zijn leidend

De wet- en regelgeving voor het geluid van wegen en industrielawaai is gebaseerd op verschillende rekenmodellen die een gemiddeld geluidniveau berekenen op jaarbasis. Elk rekenmodel gebruikt een andere systematiek. Hoewel het werken met modellen leidt tot een 'sluitend juridisch kader' voor geluidhinder zijn er ook kanttekeningen, blijkt uit de eerder aangehaalde hoorzitting uit 2019 in de Tweede Kamer (Provincie Zuid-Holland, 2019).

Zo stelt onderzoeksinstituut TNO in een position paper dat de huidige aanpak te veel gericht is op "berekende gemiddelde geluidniveaus, en te weinig op de werkelijke geluidhinder". "Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de werkelijk geluidhinder in veel situaties sterk afwijkt van de voorspelling op basis van de berekende geluidniveaus", aldus TNO. Als voorbeeld noemt het onderzoeksinstituut het geluid van brommers en scooters, die volgens onderzoek van het RIVM en de GGD'en veel geluidhinder veroorzaken. Dit geluid wordt in berekeningen "echter vaak verwaarloosd vanwege hun geringe bijdrage aan het gemiddelde geluidniveau" (TNO, 2019). Het ministerie van IenW geeft aan dat gemotoriseerde tweewielers zoals bromfietsen door een gebrek aan betrouwbare cijfers niet worden meegenomen in geluidonderzoeken.

Ook een geluidsdeskundige van de Provincie Zuid-Holland merkt dat de modelmatige aannames niet altijd juist zijn. "Het komt geregeld voor dat op een weg waar maximaal 50 [kilometer, red.] mag worden gereden, gemiddeld beduidend hogere snelheden worden bereikt met navenante geluidshinder. OM en politie geven aan alleen op basis van verkeersonveiligheid te handhaven; de weg zodanig inrichten dat 50 kilometer per uur het maximum is, is in de praktijk een kostbare zaak" (Provincie Zuid-Holland, 2019). Het ministerie van IenW laat weten dat het provincies vrij staat om in geluidonderzoeken hogere snelheden te hanteren dan de wettelijke maximumsnelheid.

Omdat de modelmatige berekeningen niet altijd aansluiten bij de geluidhinder die mensen ervaren, is de acceptatie volgens de geluidexpert van de provincie Zuid-Holland "niet optimaal". "Wantrouwen ten opzichte van modellen in plaats van metingen versterken dit" (Provincie Zuid-Holland, 2019). Dit wantrouwen is nog steeds actueel, blijkt uit een artikel van omgevingsdienst DCMR uit 2023: "Burgers hebben steeds minder vertrouwen in de uitkomsten van deze modelberekeningen, omdat de uitkomsten niet overeenkomen met de beleving. Zoals iemand ooit zei: 'Ik word niet wakker van een gemiddeld geluidniveau maar van een piekgeluid'" (Potter, 2023).

3.5.1 Praktijkttoets moet verschillen beperken

Om te voorkomen dat de rekenmodellen onvoldoende aansluiten bij de praktijk, worden modellen regelmatig getoetst. Zo toetst het RIVM sinds 2013 bijvoorbeeld jaarlijks de berekeningen van Rijkswaterstaat en ProRail over de hoeveelheid geluid op de weg en het spoor. Deze toets is vastgelegd in de wet.

In 2019 constateerde het RIVM bijvoorbeeld dat het verkeer op snelwegen 3 decibel meer geluid maakte dan de berekeningen van Rijkswaterstaat lieten zien. Ter vergelijking: een toename van 3 decibel is 2 keer zoveel geluid. "De verwachting dat auto's op rijkswegen minder geluid zouden maken door het gebruik van stillere banden sinds 2016, komt daarmee nog niet uit", aldus het RIVM in het bijbehorende rapport. "Een andere verklaring van het relatief grote verschil kan zijn dat bij de meetlocaties ouder asfalt ligt dan op de meeste andere plaatsen in Nederland. Ouder asfalt geeft meer geluid" (RIVM, 2021).

In 2022 was het verschil tussen meten en rekenen bij het geluid voor rijkswegen met 2,7 decibel opnieuw groot. Bij hoofdspoorwegen was het verschil 0,5 decibel. "Lokaal kan zowel op wegen als op het spoor het verschil tussen meten en rekenen veel groter zijn", benadrukt het RIVM in het rapport. "Bij rijkswegen komt dat bijvoorbeeld vooral door de leeftijd en de conditie van het asfalt. Ouder asfalt maakt meer geluid, nieuwer asfalt minder. Bij hoofdspoorwegen kunnen het aantal treinen, het treintype en de ruwheid van het spoor lokaal voor afwijkingen zorgen" (RIVM, 2022).

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari heeft het RIVM de rekenregels voor rijkswegen aangepast, zodat "ze meer overeenkomen met de werkelijkheid". "De belangrijkste verandering is dat de lang toegepaste compensatie voor stille banden in de berekeningen vervalt. Stille banden hebben het geluid minder laten dalen dan verwacht." De verwachting is dat het verschil tussen de gemeten en berekende geluidproducties met deze wijzigingen onder de Omgevingswet "aanzienlijker kleiner zal worden", aldus het RIVM (RIVM, 2024a).

4. Beschrijving van het VTH-stelsel

Dit hoofdstuk beschrijft de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen in het VTH-stelsel in het kort. Het VTH-stelsel geeft invulling aan de beleidsdoelstellingen en de wet- en regelgeving ten aanzien van geluid. Omdat dit onderzoek zich voornamelijk richt op omgevingsdiensten, is deze rol uitgebreider beschreven.

4.1 Overzicht publieke partijen

In figuur 3 staan de belangrijkste publieke partijen in het VTH-stelsel die taken en bevoegdheden hebben op het gebied van geluid. Linksboven staan de 28 omgevingsdiensten afgebeeld in het rood. De overige partijen staan in het blauw.

Figuur 3: Publieke actoren in het VTH-stelsel geluid



4.1.1 Bevoegd gezag

Gemeenten en provincies zijn bevoegd gezag op grond van de Omgevingswet. Voor veruit de meeste VTH-taken op het gebied van milieu is de gemeente het bevoegd gezag. Dat betekent dat de gemeente bevoegd is voor het toezicht op (en zo nodig de handhaving van) activiteiten die geluid produceren, ter bescherming van de leefomgeving. Gemeenten en provincies kunnen ontheffingen en vergunningen afgeven, afhankelijk van de taakverdeling binnen de regio. Een aantal uitvoeringstaken (de basistaken) moet verplicht worden ondergebracht bij de omgevingsdienst.

4.1.2 Omgevingsdiensten

Een omgevingsdienst is een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van milieu is de kern van het werk van de 28 omgevingsdiensten, maar ook adviserende taken worden uitgevoerd. Deze

taken voeren de omgevingsdiensten uit in opdracht van het bevoegd gezag (gemeente of provincie). Dit gebeurt in de vorm van mandaat of overeenkomst, waarbij de uitvoering van taken overgaat naar de omgevingsdienst. De verantwoordelijkheid blijft bij het bevoegd gezag.

Omgevingsdiensten hebben verschillende basistaken op het gebied van geluid:

- Beslissingen op aanvragen om omgevingsvergunningen voorbereiden. Hieronder valt ook het wijzigen of intrekken van een vergunning.
- Meldingen beoordelen.
- Voorbereiden van beschikkingen op aanvragen om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel.
- Voorbereiden van beschikkingen tot het stellen van maatwerkvoorschriften.
- Toezicht houden op de naleving van bovenstaande.
- Bestuurlijke sancties voorbereiden ter handhaving van de verboden en regels naar aanleiding van het toezicht op de naleving.

Naast deze basistaken kunnen gemeenten en omgevingsdiensten ook samen afspraken maken over [zogenoemde plustaken](#), zoals vergunningen afgeven bij industrieterreinen of het geven van specialistisch advies op het gebied van ruimtelijke ordening, geur, geluid en externe veiligheid. Dit zijn taken buiten de basistaken om. De aard en grootte van de plustaken kunnen per gemeente en provincie verschillen.

4.1.3 Omgevingsdienst NL

Omgevingsdienst NL is een vereniging die een verbindende schakel is voor de directeurs van de omgevingsdiensten. Omgevingsdienst NL zet zich in voor het versterken en uitwisselen van de gezamenlijke kennis en expertise die bij de omgevingsdiensten aanwezig is. Zo heeft Omgevingsdienst NL een online [geluidsplatform](#) waar informatie over geluid tussen de omgevingsdiensten wordt uitgewisseld.

4.1.4 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)

Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor de leefbaarheid en bereikbaarheid van Nederland. Eén van de beleidsterreinen is het milieubeheer, waar het milieuthema geluid onder valt. Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving om milieuschade te beperken en te zorgen voor een goede leefomgeving. De minister (of staatssecretaris) van IenW is ook stelselverantwoordelijk bewindspersoon voor het VTH-stelsel milieu. Ook is het ministerie van IenW verantwoordelijk voor de permanente voertuigeisen, waar de geluiduitstoot onderdeel van is. Het ministerie van IenW heeft regelmatig contact over geluid met enkele grote gemeenten, bijvoorbeeld om de regelgeving toe te lichten.

4.1.5 Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De ILT houdt toezicht op de naleving van geluidnormen rond Schiphol, de grote regionale luchthavens en rond rijks- en hoofdspoorwegen. Naast toezicht en handhaving draagt de ILT bij aan het [voorkomen of beperken van geluidhinder en het bevorderen van een gezonde leefomgeving](#). De ILT kan ook in beeld komen als een omwonende geluidhinder ervaart en er met het desbetreffende meldpunt niet uitkomt. De [ILT controleert dan of de betreffende organisatie zich houdt aan de gestelde normen](#), bijvoorbeeld door geluidsmetingen uit te voeren of om aanvullende informatie in te winnen. De ILT deelt de resultaten van het toezicht in verschillende rapportages. Zo geeft de jaarlijkse [Staat van de luchtvaart](#) bijvoorbeeld inzicht in de geluidhinder die omwonenden van Schiphol ervaren.

4.1.6 Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van IenW. Rijkswaterstaat beheert rijkswegen en is verantwoordelijk voor het onderhoud. Als wegbeheerder heeft zij de plicht te

zorgen voor de naleving van zogenoemde 'geluidproductieplafonds', oftewel de maximale hoeveelheid geluid dat een rijksweg mag produceren. Dit betekent dat Rijkswaterstaat vooruit moet kijken en op tijd maatregelen moet treffen om overschrijdingen te voorkomen. Rijkswaterstaat publiceert elk jaar voor 1 oktober [een verslag over de naleving van de geluidproductieplafonds](#) van rijkswegen.

4.1.7 Waterschappen

Waterschappen monitoren het geluid door waterschapswegen. [Hierover moeten ze iedere 5 jaar verslag afleggen](#). Het dagelijks bestuur van het waterschap doet verslag aan het algemeen bestuur van het waterschap.

4.1.8 Bestuurlijk Omgevingsberaad

Het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOb) is het centraal bestuurlijk afstemmingsoverleg voor het inrichten en functioneren van het VTH-stelsel. In het BOb zijn de ministeries van IenW, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en Veiligheid (JenV), het IPO, de Unie van Waterschappen, de VNG en het Openbaar Ministerie (OM) vertegenwoordigd. De Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is onder verantwoordelijkheid van het BOb opgesteld.

4.1.9 Politie

Als [geluidsoverlast overgaat in dreiging van geweld](#) of als er sprake is van een strafbaar feit, kan er gebeld worden naar de politie. De politie kan optreden als iemand een strafbaar feit begaat of de openbare orde verstoort. De politie kan ook optreden als een voertuig niet voldoet aan de permanente voertuigeisen of als er sprake is van 'onnodig geluid'.

4.1.10 ProRail

ProRail beheert de hoofdspoorwegen in Nederland. ProRail past de geluidsregels toe en de ILT houdt toezicht op de uitvoering van de regels. Een hoofdspoorweg mag maar een bepaalde hoeveelheid geluid maken. Dit is het geluidproductieplafond. Als de hoofdspoorweg meer geluid maakt dan de geluidnormen, dan moet ProRail [maatregelen voor omwonenden van het spoor nemen](#). Denk aan een geluidswal of raildempers plaatsen, of betere woningisolatie. ProRail saneert langs een aantal hoofdspoorwegen bestaande woningen binnen het [Meerjarenprogramma Geluidsanering](#).

4.1.11 Gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD)

Nederland heeft 25 GGD'en. Zij kijken vooral naar de gezondheidsaspecten van geluid. [GGD'en kunnen gemeenten adviseren over gemeentelijk geluidbeleid of ruimtelijke planvorming](#), zoals een bouwproject. Ze kunnen ook een zienswijze indienen. Hun kennis en ervaringen met geluid delen GGD'en in een landelijke werkgroep geluid.

4.1.12 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

Het RIVM is onderdeel van het ministerie van VWS. Het RIVM [onderzoekt onder andere de geluiduitstoot in Nederland en de gevolgen van geluid op de gezondheid](#). Daarnaast beheert het RIVM onder verantwoordelijkheid van de minister van IenW het [Geluidsregister](#). Hierin staan de brongegevens voor berekeningen van geluidproductieplafonds, de geluidproductieplafonds zelf en de geluidaanvalgebieden. Rijkswaterstaat, ProRail, gemeenten, provincies en waterschappen leveren de gegevens aan.

5. Resultaten

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen over het VTH-stelsel geluid. De bevindingen zijn gebaseerd op de interviews en de enquête bij omgevingsdiensten. De ervaringen van betrokkenen staan hierin centraal. De bevindingen zijn samengevat in 8 knelpunten. Het gaat dan onder andere over het aantal klachten van omwonenden, de versplintering in het VTH-stelsel en de belangenafweging bij ruimtelijke ordening. Er zijn ook knelpunten die de commissie Van Aartsen eerder heeft aangekaart. Dit hoofdstuk sluit af met een vooruitblik naar de toekomst.

Tijdens de interviews zijn niet alle knelpunten uit het rapport van de commissie Van Aartsen aangekaart door gesprekspartners. Zo kwam het mandaat tot zelfstandig handhaven tijdens de gesprekken met omgevingsdiensten niet als knelpunt naar voren. De aanbevelingen over de aanpak van milieucriminaliteit zijn in de interviews en de enquête niet aan de orde gekomen.

Zoals ook in hoofdstuk 1 is toegelicht, gaan de resultaten over de situatie voor de intreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024.

5.1 Geluidhinder leidt tot veel klachten

Geluid leidt tot veel klachten bij omgevingsdiensten. Zo kreeg omgevingsdienst DCMR als grootste omgevingsdienst in Nederland in 2021 (het meest recente cijfer) ruim 63.000 klachten binnen van bewoners over lawaai en vliegverkeer. Lawaai is daarmee de belangrijkste bron van milieuklachten in de regio Rijnmond, een gebied van in totaal 1,2 miljoen inwoners en 26.000 bedrijven. Omwonenden ervaren vooral veel hinder van vliegveld Rotterdam The Hague Airport, waar DCMR het eerste aanspreekpunt voor is. In 2021 ontving DCMR hier ruim 55.000 klachten over. Andere geluidbronnen die tot klachten leiden zijn verkeerslawaai, lage bromtonen, evenementen, horeca en industriegeluid (DCMR, 2022).

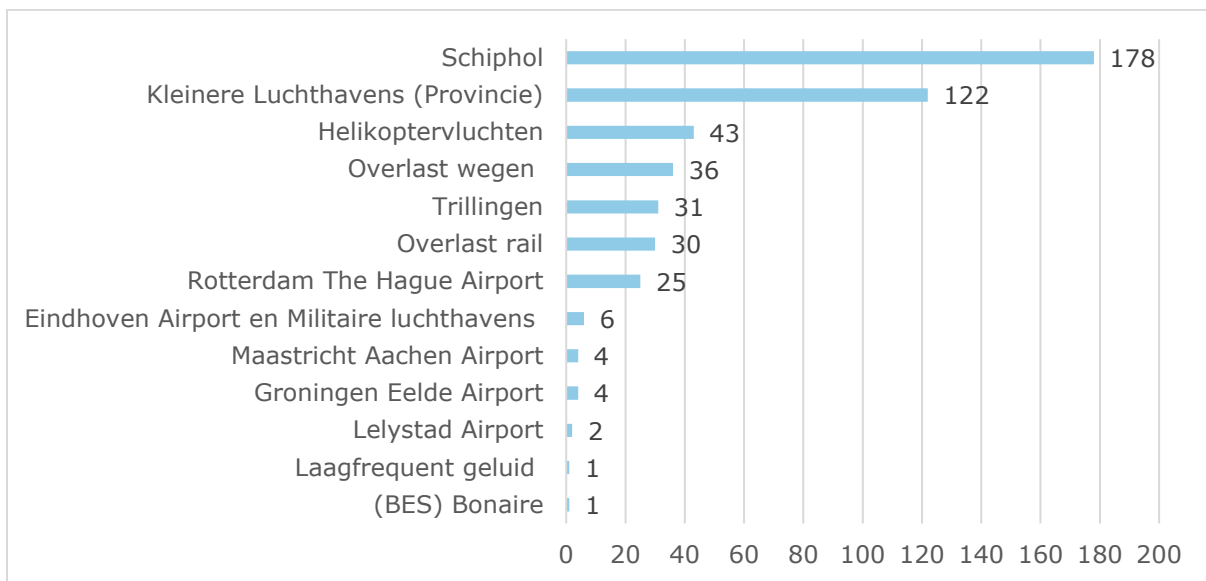
Ook bij andere omgevingsdiensten is geluid een belangrijke bron van klachten, al zijn de aantallen een stuk lager. Zo kreeg omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, met 420 medewerkers (fte) de tweede omgevingsdienst van Nederland, in 2022 in totaal 1.293 meldingen over overlast van geluid. Geluid is na geur de belangrijkste oorzaak van overlast in deze regio (ODNZKG, 2023). Belangrijk verschil met DCMR is dat deze omgevingsdienst geen eerste aanspreekpunt is voor een luchthaven. Klachten over Schiphol lopen bijvoorbeeld via het Bewoners Aanspreekpunt Schiphol (BAS) (Rijksoverheid, 2024c). Voor klachten over startende of landende helikopters vanaf een locatie die niet als luchthaven is aangewezen, kunnen omwonenden wel bij de omgevingsdienst Noordzeekanaal terecht (Gemeente Amsterdam, 2024).

Bij sommige andere omgevingsdiensten gaat het per jaar om 50 of 500 klachten over geluid, blijkt uit de enquête. Bij andere omgevingsdiensten ontbreekt het overzicht. Een totaalbeeld van meldingen over geluid bij omgevingsdiensten is daardoor niet te geven. Omgevingsdiensten hebben meestal ook geen inzicht in de klachten die bij gemeenten binnenkomen over geluid en omgekeerd.

Ook op nationaal niveau ontbreekt het overzicht. Het is bijvoorbeeld geen standaard werkwijze dat Rijkswaterstaat of ProRail inzichten over klachten die gerelateerd zijn aan geluid delen met de ILT en andersom. De ILT geeft aan dat dit vanwege de Algemene verordening gegevensbescherming niet mogelijk is. Volgens Rijkswaterstaat is deze informatie wel op te vragen via een landelijke informatielijn.

De geluidklachten die de ILT direct binnenkrijgt, gaan vooral over infrastructuur van het Rijk. In 2023 kreeg de ILT in totaal 483 meldingen binnen over geluid. Bijna 80% (385 meldingen) ging over geluidsoverlast van de luchtvaart, zoals laagvliegende vliegtuigen (zie figuur 4). De overige 98 meldingen gingen over geluid en trillingen bij rail- en wegvervoer, zoals lawaai van treinstellen of overlast van een drukke verkeersweg.

Figuur 4: Overzicht belangrijkste geluidbronnen van meldingen bij de ILT in 2023



Bron: ILT. Bij trillingen gaat het voornamelijk om trillingen van het spoor.

5.1.1 Achter elke klacht zit een verhaal

Medewerkers van omgevingsdiensten, gemeenten en provincies benadrukken in de interviews dat achter elke klacht vaak een verhaal schuilgaat. Verstoringen van de nachtrust leiden vaak tot irritatie, onrust en onmacht. Sommige omwonenden zijn ten einde raad, omdat ze van het kastje naar de muur worden gestuurd. Zij voelen zich niet altijd serieus genomen. Omdat wet- en regelgeving per geluidbron verschillend kan zijn, zijn er erg veel verschillende aanspreekpunten. Daardoor is het niet altijd duidelijk waar mensen met een melding terecht kunnen. Hierover meer in paragraaf 5.2.

Omgevingsdiensten en belangengroepen zien ook dat mensen steeds mondiger en kritischer worden. Volgens sommigen accepteren mensen steeds minder omgevingsgeluid, bijvoorbeeld van evenementen. Het maatschappelijk draagvlak kan zelfs per evenement verschillen. Zo krijgt een omgevingsdienst bij een rave- of technofeest veel meer klachten dan bij een evenement in een voetbalstadion.

Ook de beleving kan veranderen. Onderzoek van het RIVM naar vliegtuiggeluid laat bijvoorbeeld zien dat omwonenden van luchthavens bij dezelfde hoeveelheid geluid steeds meer ernstige hinder en slaapverstoring ervaren (RIVM, 2023e). Recent onderzoek van de ILT naar het aantal meldingen van omwonenden rondom Schiphol bevestigt dat de ervaren geluidsoverlast toeneemt. Tegelijkertijd zijn de vliegtuigen stiller geworden. Deze tegenstelling geeft aan dat vlootvernieuwing alleen niet genoeg is om de hinder terug te dringen (ILT, 2024).

Lang niet iedereen dient overigens een klacht in. Sommige mensen zijn het bijvoorbeeld zat om elke keer te klagen of zien onvoldoende verbetering en zijn daardoor 'klachtenmoe'. Klachten zijn dus een signaal, maar zeggen niet alles over de werkelijke situatie (DCMR, 2022).

Omwonende Schiphol: "Het is eigenlijk gewoon onleefbaar geworden"

Geluidsoverlast van vliegtuigen heeft grote impact op omwonenden. Zo ondervonden in 2018 ongeveer 173.000 inwoners in de omgeving van Schiphol ernstige hinder van vliegverkeer. Circa 22.000 mensen hadden te maken met ernstige slaapverstoring (CLO, 2020).

In tv-programma Pointer legt een inwoner (70) uit Assendelft uit wat de gevolgen zijn in de praktijk. "Het is hier eigenlijk nooit meer stil. Toen wij hier kwamen wonen, 42 jaar geleden, vlogen er veel minder vliegtuigen van en naar Schiphol. En was er één baan in gebruik. Dat is tegenwoordig wel anders, het aantal vluchten is meer dan verdubbeld."

Volgens de omwonende gaat het vliegverkeer boven Assendelft dag en nacht door. "Ik val in slaap met één oor op mijn kussen en met een vinger in het andere oor. [...] Ik zit nooit in de tuin, want je hebt nooit rust. Het probleem met luchtvaartgeluid is dat het aan komt zwellen, dus je hoort het al van heel ver. Als het vliegtuig boven je is, of net na het overvliegen, is het geluid het ergst. En dan komt het volgende vliegtuig er alweer aan. Het is eigenlijk gewoon onleefbaar geworden" (Leidsch Dagblad, 2024; Pointer, 2024).

5.1.2 Meer meldingen over warmtepompen, laagfrequent geluid en padelbanen

Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, zijn wegverkeer, burens en bouw- en sloopectiviteiten de top 3 geluidbronnen van ernstige hinder. Wie verder inzoomt op regionaal en lokaal niveau, ziet dat het type geluidbron erg kan verschillen. Zo krijgen sommige omgevingsdiensten veel te maken met nieuwe geluidbronnen zoals warmtepompen en airco's bij particulieren en windturbines. Warmtepompen en airco's voldoen volgens de Rijksoverheid "in het algemeen" niet aan de geluidseis van 40 decibel. "Dit betekent dat de installatie op voldoende afstand van de burens moet worden geplaatst of moeten worden afgeschermd zodat de 40dB niet worden overschreden" (Rijksoverheid, 2021). Dit gebeurt lang niet altijd, blijkt uit de interviews.

Uit de gesprekken blijkt ook dat omgevingsdiensten worstelen met meldingen over laagfrequent geluid, zoals lage bromtonen. Sommige mensen ervaren het geluid als een trilling of als druk op de borst. Laagfrequent geluid kan in tegenstelling tot hoge tonen grote afstanden afleggen en gaat dwars door muren en isolatiemateriaal heen. Onderzoek naar deze klachten kost omgevingsdiensten veel tijd. Het geluid kan onder meer afkomstig zijn van wasmachines, ventilatoren, koelinstallaties of transformatoren. Omgevingsdiensten zijn lang niet altijd het bevoegd gezag. Vaak blijft de geluidbron echter onbekend. Mensen die last hebben van laagfrequent geluid voelen zich niet altijd serieus genomen omdat dit geluid vaak niet door anderen te horen is. Zelf ervaren ze het geluid als heel indringend, met ernstige hinder en soms zelf slapeloosheid tot gevolg (GGD Leefomgeving, 2023; GGD, 2002).

Een ander voorbeeld van een relatief nieuwe geluidbron is een padelbaan. Padelbanen leiden in heel Nederland tot geluidsoverlast bij omwonenden. Vooral kinderen hebben daar last van, melden lokale media. Sommige padelbanen zijn tot 's avonds laat open. Kinderen kunnen daardoor niet slapen. Eigenaren van padelbanen waarschuwen dat ze veel inkomsten mislopen als de padelbanen eerder moet sluiten. Mogelijk moeten sommige padelbanen verhuizen naar een andere locatie. In 2022 en 2023 heeft een speciale 'taskforce' een [handreiking](#) opgesteld die duidelijkheid moet bieden over de toepassing van de wettelijke kaders en geluidnormen voor padel en geluid (Taal, 2024; Omroep West, 2022). In paragraaf 5.3 komt de wet- en regelgeving voor nieuwe geluidbronnen verder aan bod.

5.2 VTH-stelsel is gefragmenteerd

Volgens de Commissie Van Aartsen is het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving gefragmenteerd en vrijblijvend. Dit is ook op het gebied van geluid actueel. Zoals in hoofdstuk 4 is

uitgelegd, zijn de taken en verantwoordelijkheden bij diverse organisaties belegd. De bevoegdheden zijn daardoor versnipperd. Ook de werkwijze kan per organisatie verschillen.

5.2.1 Klachtenprocedures zijn onduidelijk voor burgers

Omdat het stelsel zo gefragmenteerd is, is het vaak voor burgers onduidelijk waar ze moeten zijn bij klachten over geluid. In het schema van figuur 5 staat waar omwonenden heen kunnen om een klacht te melden. Het aanspreekpunt en de bijbehorende geluidswetgeving verschilt per geluidbron. Bij vliegtuiglawaai krijgen omwonenden bijvoorbeeld het advies om hun klacht eerst te melden bij de luchthaven. Afhankelijk van de locatie of het type vliegtuig kunnen omwonenden ook terecht bij de omgevingsdienst, luchtvaartpolitie of het ministerie van Defensie. Als er een mogelijke overtreding is, kunnen omwonenden ook een melding doen bij de ILT ('Tweede contact klacht') (Rijksoverheid, 2024c).

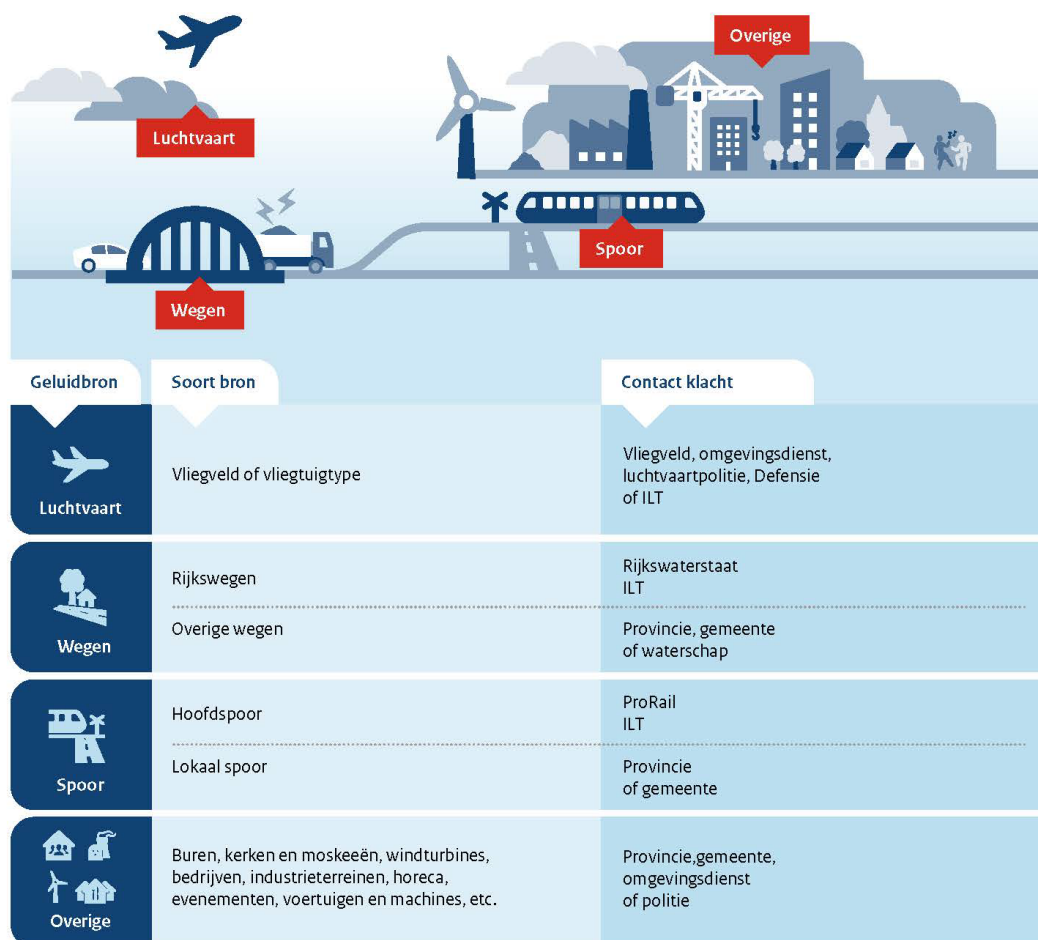
Omgevingsdiensten krijgen ook klachten over verkeerslawaai, maar kunnen daar vaak weinig mee. Zo is Rijkswaterstaat het eerste aanspreekpunt voor geluidsoverlast van rijkswegen. Omwonenden die het niet eens zijn met het oordeel van Rijkswaterstaat, kunnen hun geluidklacht naar de ILT sturen. Bij verkeerslawaai van andere wegen moeten omwonenden op zoek naar de juiste beheerder. Zo zijn provincies verantwoordelijk voor provinciale wegen, gemeenten voor lokale wegen en waterschappen voor waterschapswegen (Rijksoverheid, 2024d). Bij spoor is de situatie vergelijkbaar. Klachten over hoofdspoorwegen moeten mensen indienen bij ProRail, klachten over lokale metrolijnen of tramlijnen moet men indienen bij de gemeente, de vervoersregio of de provincie.

Naast geluid van vliegverkeer, weg- en spoorverkeer zijn er nog veel andere geluidbronnen die overlast kunnen veroorzaken. Denk daarbij aan geluidsoverlast door burelen, kerken en moskeeën, windturbines, bedrijven, industrieterreinen, horeca, evenementen, voertuigen en machines. Ook hier zijn de verantwoordelijkheden versnipperd, waardoor het voor de melder van de klacht niet altijd duidelijk is waar deze de klacht moet indienen. Bij burenlawaai kunnen omwonenden bijvoorbeeld naar de politie of de gemeente. Regels over het geluid van kerken en moskeeën kunnen per gemeente verschillen. Windturbines zijn weer onderdeel van het basistakenpakket van omgevingsdiensten. De regels voor geluid van evenementen, bepaalde voertuigen of machines zijn afhankelijk van de situatie. Bij meldingen over evenementen moeten bewoners bijvoorbeeld soms aankloppen bij de gemeente en soms bij de omgevingsdienst. Het evenementenbeleid kan bovendien per gemeente verschillen.

Kortom, klachten komen niet altijd bij de juiste partij binnen. Het stelsel is afhankelijk van het doorzettingsvermogen van de klager én de proactieve houding van de ontvanger van de klacht.

Figuur 5: Bij geluidsoverlast zijn verantwoordelijkheden gefragmenteerd

Ik ervaar geluidsoverlast



Deze afbeelding geeft een overzicht op hoofdlijnen en is niet volledig.

In de interviews geven meerdere partijen aan dat klachten een belangrijk middel zijn om te signaleren waar het goed en fout gaat. Duidelijke informatie over waar mensen terecht kunnen en hoe het systeem precies werkt, denk aan de verschillen in taken tussen gemeenten en omgevingsdiensten, is dan cruciaal. “Maak duidelijk waar burgers terecht kunnen met klachten en wie waar verantwoordelijk voor is”, aldus een geïnterviewde. “Burgers snappen vaak niet waar ze moeten zijn en hoe het bijvoorbeeld zit met de mandatering van gemeenten aan omgevingsdiensten.”

5.2.2 Klachtenprocedures duren lang

Naast de onduidelijkheid wachten burgers vaak ook lang op een reactie, als er al een reactie komt. De Nederlandse Stichting Geluidshinder (NSG) staat per jaar ongeveer 500 burgers bij met geluidshinderproblemen en krijgt regelmatig te horen dat omgevingsdiensten of gemeenten mensen met klachten niet terugbellen. Terwijl het volgens de stichting juist belangrijk is om het gesprek aan te gaan en de klachten serieus te nemen. Ook andere geïnterviewden bevestigen dat burgers met geluidsklachten zich niet altijd serieus genomen voelen. Meten alleen is bovendien niet genoeg. Zo stelt een geïnterviewde: “Als mensen zich alleen al gehoord voelen en uitgelegd krijgen of er (n)iets aan gedaan kan worden helpt al enorm.” De emoties zitten vaak al hoog als iemand belt.

Uit de interviews komt ook naar voren dat klachtenprocedures soms wel 2 of 3 jaar kunnen duren. Soms gaat een geluidmeting niet goed, omdat de weersomstandigheden de resultaten beïnvloeden. Een meting moet dan opnieuw plaatsvinden. Hierdoor kan het soms tot wel een half jaar duren voordat de resultaten van een geluidsmeting beschikbaar zijn. Als er sprake is van een overschrijding van de geluidnormen, kan de veroorzaker bezwaar aantekenen. Dit leidt dan tot een nieuwe meting. Ook worden uitgestelde hoorzittingen en het lange wachten op een uitspraak door de rechter in de interviews genoemd als reden voor de lange klachtenprocedures. Door de lange procedures haken veel omwonenden af. Als omwonenden door de rechter in het gelijk worden gesteld, kan een oplossing voor het probleem alsnog jaren duren. Sommige mensen zijn dan al verhuisd. Een geluidsexpert van een provincie merkt dat omwonenden in veel gevallen met lege handen staan. "Als alle procedures goed doorlopen zijn, hebben inwoners geen poot om op te staan. Dat is vaak een moeilijke boodschap."

In het geval van evenementen komt het geregeld voor dat omwonenden heel weinig tijd krijgen om inspraak te geven. Een veel genoemd voorbeeld is dat gemeenten kort voor een evenement een vergunning afgeven. De redenen die hiervoor worden gegeven zijn divers. Omwonenden kunnen wel tegen het besluit in bezwaar gaan, maar een beslissing volgt dan pas nadat het evenement heeft plaatsgevonden. Zij moeten dan een voorlopige voorziening aanvragen bij de rechtbank of Raad van State. Gemeenten beloven vaak om voortaan een vergunning eerder af te geven, maar omwonenden merken weinig verbetering. De klachten- en bezwaarprocedures zijn niet alleen stressvol voor omwonenden, maar kosten beide partijen ook veel tijd en geld.

5.3 Wet- en regelgeving staat geluidhinder toe

Klachten spelen vaak een grote rol bij de handhaving op het gebied van geluid, blijkt uit de interviews. De afhandeling van klachten verschilt per omgevingsdienst en is mede afhankelijk van de capaciteit. Sommige omgevingsdiensten onderzoeken bijvoorbeeld elke melding, anderen komen pas in actie na meerdere meldingen die vergelijkbaar zijn. De werkwijze is afhankelijk van de afspraken die het bevoegd gezag met de omgevingsdienst heeft gemaakt. Als opdrachtgever bepalen zij de prioriteiten.. Meer hierover in paragraaf 5.6.4.

Na het onderzoeken van een klacht over geluidhinder stellen bevoegde gezagen zelden een overtreding vast, blijkt uit de interviews. Dit komt vooral omdat de piekgeluiden van bijvoorbeeld weg- en spoorverkeer door het werken met dag- en jaargemiddelden worden verrekend met momenten dat er minder lawaai is. Daardoor ligt het gemiddelde geluidniveau een stuk lager (zie paragraaf 3.4.1). De handhaving vindt plaats op basis van deze gemiddelden. Dit betekent in de praktijk bijvoorbeeld dat een provincie niets doet aan herrie van auto's die te hard optrekken of een kapotte uitlaat hebben, aldus een provincie. Daarnaast wijzen geïnterviewden erop dat de bestaande geluidnormen vooral in landelijke gebieden als zeer hoog worden ervaren.

Een ander knelpunt is dat gemeenten en provincies voor bestaande woningen in de buurt van een lokale weg geen normen hebben om aan te toetsen. Als blijkt dat een weg door een flinke groei van het wegverkeer meer geluid maakt dan de berekeningen bij de aanleg van die weg hebben voorspeld, is daar volgens sommige provincies en gemeenten weinig aan te doen. De introductie van geluidproductieplafonds voor provinciale wegen en de basisgeluidemissie voor gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen brengt hier verandering in en begrenst de groei van het verkeer (zie paragraaf 5.8.3). Tegelijkertijd wijzen meerdere geïnterviewden erop dat de maximaal toegestane geluidniveaus in de Omgevingswet alsnog erg hoog zijn. Een gemeentelijke autoweg buiten de bebouwde kom mocht onder de oude wetgeving bijvoorbeeld 57 decibel op een woning maken. Onder de Omgevingswet is dat 70 decibel (zie paragraaf 3.4).

5.3.1 Voor cumulatie van geluid en laagfrequent geluid bestaan geen normen

Omwonenden kunnen in hun woning ook te maken krijgen met geluid van meerdere bronnen. Denk aan geluid van een bedrijf, horecabedrijven, weg- en vliegverkeer. Ook dit aspect is niet altijd meegenomen in de wet- en regelgeving: in veel gevallen wordt het geluid van elke bron

afzonderlijk getoetst aan de bijbehorende norm. In 2015 heeft het RIVM door middel van een simulatie een schatting gemaakt van de gevolgen. Daarbij toetste het onderzoeksinstituut de optelling van 2 (of meer) bronnen van geluid aan de norm voor de bron die qua geluidhinder het strengst uitvalt. Uit deze schatting blijkt dat "op landelijke schaal voor 5% tot mogelijk 7% van de woningen in Nederland, sprake zou zijn van een overschrijding van de maximale norm door cumulatie" (Van Beek & Swart, 2015).

In het Activiteitenbesluit milieubeheer (met uitzondering van bedrijven) en de nieuwe Omgevingswet is wel rekening gehouden met de optelling (cumulatie), bijvoorbeeld bij de wijziging van het omgevingsplan of een besluit over een project. Volgens het ministerie van IenW is het probleem daardoor verholpen. Het gecumuleerde geluid wordt echter niet getoetst aan een normenkader. Het gevolg is dat een gemeente "een grote mate van bestuurlijke afwegingsruimte" heeft om te bepalen of het gecumuleerde geluid aanvaardbaar is of niet, aldus het Informatiepunt Leefomgeving (IPL0, 2024a; IPL0, 2024b; Bruinsman & Barrois, 2019).

Het ministerie van IenW benadrukt dat er in de discussie over cumulatie sprake is van een zogenoemde 'cumulatieparadox'. "Bij het beheersen van het geluid per afzonderlijke bron wordt juist betere bescherming geboden tegen een toename van het geluid dan wanneer alle geluidbronnen met elkaar worden gecombineerd. Bij een dominante bron (bijvoorbeeld een rijksweg) kan het geluid van andere bronnen dan immers toenemen zonder dat er sprake is van een wezenlijke toename van het totaal."

Voor laagfrequent geluid en trillingen is geen specifieke wet- en regelgeving. "Dit maakt het moeilijk om maatregelen op te leggen of af te dwingen, ook als de bron bekend is", aldus het RIVM. Wel zijn er 2 richtlijnen die rechters soms gebruiken om een uitspraak te doen over hinder van laagfrequent geluid. Dit zijn de richtlijn Laagfrequent geluid van de Nederlandse Stichting Geluidshinder (NSG) en de zogenoemde Vercammen-curve. Deze richtlijnen geven bijvoorbeeld aan bij welke laagfrequente geluidniveaus hinder kan optreden (RIVM, 2024b). Voor het maken van wet- en regelgeving op het gebied van laagfrequent geluid is volgens het ministerie van IenW nog onvoldoende bekend.

5.3.2 Tijdelijke overlast is niet altijd tijdelijk

Ook bij evenementen of bouwprojecten is het voor omwonenden niet altijd logisch wat wel en niet is toegestaan. Bij het verstrekken van een vergunning voor een evenement of bouwproject is in feite sprake van het vergunnen van tijdelijke hinder. Maar hoe tijdelijk is de geluidsoverlast als evenementen of bouwprojecten elkaar snel opvolgen? In de Noord-Brabantse gemeente Hilvarenbeek, bekend van festivals als Awakenings en Best Kept Secret, maken sommige inwoners zich bijvoorbeeld zorgen over de 'festivalisering' van de omgeving. "De jaarlijkse festivals zijn niet op één, zelfs niet op twee handen te tellen en nemen nog altijd toe", aldus een omwonende in een ingezonden brief in een landelijk dagblad. "Drie grote internationale festivals op de Beekse Bergen (in 2022 zelfs vier) trekken vele bezoekers uit binnen- en buitenland, maar de lokale bevolking draagt de last" (Verstappen, 2024).

5.3.3 Dwangsommen voor bedrijven zijn relatief laag

Uiteraard zijn er ook voorbeelden van omgevingsdiensten waar een overtreding van de geluidnormen wel leidt tot een last onder dwangsom (LOD). Het doel van dit handhavingsinstrument is om herhaling voorkomen. Bij een omgevingsdienst lopen er bijvoorbeeld 10 handhavingsverzoeken vanwege industrielawaai en geluidsoverlast in de horeca. De LOD's wisselen per overtredingen tussen enkele duizenden tot enkele tienduizenden euro's. Deze bedragen zijn voor grote bedrijven "niet bepaald indrukwekkend", aldus de geïnterviewde.

5.3.4 Maatregelen om geluid te beperken zijn niet vanzelfsprekend

Om geluid te beperken, kunnen betrokken partijen verschillende maatregelen nemen:

- Bronmaatregelen.
Dit zijn maatregelen die bijdragen aan minder geluid van de bron, zoals een kast om een warmtepomp, betere geluidsdempers, een verlaging van de maximumsnelheid of beter onderhoud aan treinstellen. Ook het verplaatsen van de bron of het vervangen van de bron door een stiller type is een bronmaatregel.
- Overdrachtsmaatregelen.
Beperken of schermen de overdracht van geluid af, zoals voldoende afstand tot de geluidbron, een geluidscherm of geluidwal dicht bij de weg. Het plaatsen van een kast om een warmtepomp kan ook een overdrachtsmaatregel zijn.
- Maatregelen bij de ontvanger.
Maatregelen die geluid bij de ontvanger tegengaan, zoals goede isolatie en geluidwerende gevels bij woningen.
- Bestemmingswijziging.
In uitzonderlijke gevallen zijn bovenstaande maatregelen niet genoeg en moet de bestemming van woningen met een zeer hoge geluidbelasting wijzigen. In deze gevallen is vaak sprake van sloop (ODBN, 2023).

Gemeenten, omgevingsdiensten, provincies en het Rijk moeten de inzet van 'beste beschikbare technieken' (BBT) "in acht nemen" bij het verlenen van de vergunning ([artikel 2.14 lid 1, sub c, onder 1 Wabo](#)). Dit betekent dat het bevoegd gezag deze technieken moet toepassen: het is niet mogelijk om hiervan af te wijken. Ook de Omgevingswet geeft aan dat "de door de activiteit in acht genomen BBT worden toegepast" ([Bkl art. 8.9, lid 1 sub d](#)). Dit houdt in dat de vergunning alleen kan worden verleend als voldaan wordt aan de BBT.

Met 'beste' doelt de wetgever op "de meest doeltreffende technieken voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu". Dit om uitstoot (emissies) van een bedrijf te voorkomen. Als dit niet mogelijk is, moet het bedrijf de emissie zoveel mogelijk beperken. 'Beschikbare' staat voor technieken die technisch en economisch haalbaar zijn voor die bedrijfstak en die bedrijven kunnen toepassen. De techniek moet redelijkerwijs in Nederland of in een ander land verkrijgbaar zijn. Het begrip 'technieken' is ruim. Hieronder valt bijvoorbeeld ook het ontwerp, de bouw en ontmanteling van de installatie, het onderhoud en de bedrijfsvoering van de installatie (Kenniscentrum InfoMil, 2023a; Kenniscentrum Infomil, 2023b).

Met de inzet van BBT in de vergunningverlening proberen omgevingsdiensten meer innovatie van bedrijven te vragen, juist ook op het gebied van geluid. "Maar jurisprudentie heeft het begrip BBT uitgehold tot 'wat gebruikelijk is in de branche', aldus een deskundige van een omgevingsdienst. "Daarmee is BBT relatief een wassen neus."

Er zijn ook gemeenten die inzetten op 'sound scaping'. Hierbij gaat het niet zozeer om het beperken van het geluidsniveau, maar om het beperken van de hinder door een andere inrichting van de openbare ruimte. Niet-akoestische factoren spelen namelijk ook een grote rol in hoe mensen geluidhinder ervaren. Door bijvoorbeeld meer groen aan te leggen bij een weg, zouden omwonenden minder hinder van wegverkeer kunnen ervaren (Famos, 2022).

Maatregelen om geluidhinder te beperken komen ook terug in de actieplannen die provincies en grotere gemeenten elke 5 jaar moeten opstellen. De keuze is uiteindelijk aan het bevoegd gezag. Zo bepalen Gedeputeerde Staten zelf welke maatregelen zij nemen. De budgetten die hiervoor beschikbaar zijn, zijn dan ook het resultaat van politieke keuzes en prioriteiten. Provincies leggen in hun actieplannen op het gebied van geluid soms vooral de nadruk op het doelmatig beheer van wegen en niet op het voorkomen of beperken van geluidhinder voor omwonenden. Het kan daardoor meerdere jaren duren voordat de provincie stil asfalt aanlegt, omdat het onderhoud van de betreffende weg dan pas aan de beurt is. Ook is het niet vanzelfsprekend dat gemeenten en provincies budget vrijmaken voor geluidbeperkende maatregelen (zie ook paragraaf 3.2.1).

In het geval van geluid bij rijkswegen is het zo dat Rijkswaterstaat maatregelen moet onderzoeken als het geluid langs rijkswegen de wettelijke norm dreigt te overschrijden. Oplossingen zijn dan bijvoorbeeld het plaatsen van stiller asfalt (zie tekstkader) of een geluidscherm. De besluitvorming over het nemen van maatregelen is vastgelegd in de wet en hangt af van het zogenoemde 'doelmatigheids criterium'. Dit houdt in dat de kosten van de maatregel moeten opwegen tegen het resultaat. Als de kosten hoger zijn dan de opbrengsten, bijvoorbeeld omdat in een bepaald gebied relatief weinig woningen staan, dan kan Rijkswaterstaat voorstellen om het geluidproductieplafond te verhogen. Uiteindelijk besluit de minister van IenW (Rijkswaterstaat, 2023).

Geluid verminderen met stil asfalt of stille klinkers

Geluid van wegverkeer is de belangrijkste bron van geluidhinder. Asfalt met meer holle ruimtes in het wegdek, zogenoemd 'stil asfalt', kan het geluid verminderen. Van dit type asfalt zijn meerdere varianten. Zo is het geluid bij 'zeer open asfalt beton' (ZOAB) [3 decibel minder ten opzichte van het zogenoemde 'dichtasfaltbeton' dat tot 1990 de standaard was \(Rijkswaterstaat, 2024\)](#). Andere varianten, zoals tweelaags ZOAB of 'tweelaags ZOAB-fijn', reduceren het geluid nog meer. Naarmate het asfalt langer op de weg ligt, neemt het geluidniveau overigens wel toe. Ook gaat stil asfalt minder lang mee. De Europese Commissie werkt inmiddels aan wetgeving en standaardisatie van stil asfalt. In de stad zijn ook mogelijkheden om met nieuwe materialen geluid te beperken. Zo experimenteert de gemeente Rotterdam met '[stille klinkers](#)'. Deze stenen hebben een speciale laag die geluid absorberen. De eerste experimenten laten zien dat het geluid op deze straten 2 tot 3 decibel minder is (Gemeente Rotterdam, 2024).

5.4 Geluid leidt tot botsende belangen

Provincies, gemeenten en omgevingsdiensten hebben niet alleen te maken met geluid, maar ook met andere maatschappelijke opgaves en doelen. Denk aan de woningbouw- en verduurzamingsopgave, economische ambities of doelen om de bereikbaarheid van een gebied te verbeteren. Soms botsen deze belangen met elkaar. Om huizen te verduurzamen vervangen steeds meer woningeigenaren hun cv-ketel voor een warmtepomp. Deze warmtepompen zorgen echter ook voor geluidhinder, zelfs als het geluid binnen de normen blijft.

Ook de verduurzaming van het wagenpark met elektrische auto's heeft vooralsnog niet tot minder geluid op wegen geleid. Mogelijk zorgt een verschuiving van in het gebruik naar zwaardere auto's met bredere banden voor een averechts effect, waardoor de geluiduitstoot van auto's per saldo toeneemt (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2023). Of denk aan de kosten van geluidbeperkende maatregelen, die in sommige gevallen zwaarder wegen dan de opbrengsten, oftewel het beperken van het geluidniveau voor omwonenden. Uit de interviews blijkt dat deze maatregelen regelmatig als te duur worden weggezet, vooral bij kleine projecten. Een omgevingsdienst geeft aan te werken aan een zogenoemd 'doelmatigheids criterium' om dit soort beslissingen transparant te maken. Deze omgevingsdienst werkt daarvoor samen met de provincie. Met een doelmatigheids criterium is beter inzichtelijk wat de kosten en baten van geluidmaatregelen zijn (zie ook paragraaf 5.3.4).

5.4.1 Gezondheid weegt minder zwaar

Gemeenten en provincies moeten de verschillende belangen tegen elkaar afwegen, want de beschikbare ruimte voor nieuwe plannen is beperkt. "In het verleden hebben gemeenten vaak laten zien dat, in de afweging van het gezondheidsaspect met de overige belangen, bescherming tegen geluidbelastingen boven de voorkeursgrenswaarde niet van doorslaggevend belang is", aldus adviesbureau dBvision tijdens een hoorzitting in de Tweede Kamer (dBvision, 2019). "Beschikbare maatregelen werden te vaak als niet doelmatig weggeschreven."

Ook geïnterviewde geluidspecialisten merken dat het voorkomen of beperken van geluid vaak het onderspit delft. Zij proberen op te komen voor de belangen van (toekomstige) bewoners, maar ervaren soms weinig steun. Zo geeft een respondent uit de enquête aan dat geluidbeleid wordt versoepeld voor andere belangen, zoals het bouwen van woningen. Daardoor worden er, in termen van geluid, ongezonde woningen gebouwd. Een andere geïnterviewde geeft aan dat het college van burgemeester en wethouders niet wil handhaven bij geluidoverlast van evenementen en horeca, omdat een levendige binnenstad prioriteit heeft. Daardoor vinden evenementen plaats op locaties die daar niet geschikt voor zijn en voert de gemeente op eigen initiatief geen geluidmetingen uit bij horecazaken. Pas als inwoners vragen om een handhavingsverzoek komt de gemeente in actie. "Het is voor wethouders vrij makkelijk om geluidsadviezen terzijde te schuiven, vooral als er geen klachten zijn", aldus deze geluidsexpert. "Dit maakt het lastig om gemotiveerd te blijven."

Amsterdam wil met risicogestuurd toezicht overlast horeca voorkomen

Voorheen kwamen toezichhouders in de gemeente Amsterdam voornamelijk in actie na meldingen over geluidsoverlast van inwoners, vaak in de avond- en nachturen op vrijdag en zaterdag. Het team kwam vaak handen tekort om op alle meldingen te reageren. [Sinds februari 2024 werkt de gemeente met een risicogestuurde aanpak.](#) Toezichhouders selecteren op basis van alle beschikbare gegevens horecabedrijven die veel overlast veroorzaken en gaan overdag het gesprek met de eigenaren aan. Als dit gesprek onvoldoende resultaten oplevert, treedt de gemeente als nog handhavend op (Gemeente Amsterdam, 2023).

5.4.2 Elke partij maakt zijn eigen afweging

De verschillende partijen in het VTH-stelsel kunnen andere prioriteiten hebben. Zoals in hoofdstuk 2 en 3 aan de orde is gekomen, zijn de wettelijke geluidnormen hoger dan advieswaarden van de WHO en de GGD-adviezen. Provincies hebben allemaal hun eigen geluidbeleid. Een deskundige van een provincie geeft aan dat bestuurders niet te veel willen afwijken van wettelijke normen omdat dit zou kunnen leiden tot een verlies van bedrijven en dus geld. Een andere provincie zet de leefbaarheid voor omwonenden juist voorop.

Ook tussen partijen kunnen de belangen botsen. Denk aan de wens om snel meer woningen te bouwen versus de wens om de leefbaarheid te verbeteren. Zowel onder de Wet geluidhinder als de Omgevingswet is het mogelijk om woningen te bouwen in gebieden met een hoge geluidbelasting. Woningen konden en kunnen daardoor dicht tegen een weg worden gebouwd. Maar een provincie heeft zich ook te houden aan de saneringsplannen, waardoor de kosten kunnen oplopen.

Wat geluid extra ingewikkeld maakt, is dat de mate van overlast per persoon kan verschillen. Daarnaast zijn de gevolgen van geluidhinder niet altijd direct te merken. Zo stelt een geïnterviewde: "Er is bijvoorbeeld niemand die op straat neervalt en dat dat dan te relateren is aan geluid."

Botsende belangen in Kronenburg (situatie 16 april 2024)

Een recent voorbeeld van botsende belangen is Kronenburg, een voormalig kantorenpark in Amstelveen. Kronenburg ligt op de aanvliegroute van de Buitenveldertbaan van luchthaven Schiphol. De gemeente Amstelveen wil in dit gebied ongeveer 4.500 woningen bouwen, waarvan 2.500 studentenwoningen. Vliegtuigen zouden op zo'n 200 meter over vliegen. Volgens de ILT zijn de plannen in strijd met de regels over de bestemming en het gebruik van gronden in de omgeving van Schiphol. Het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol (LIB) beschermt toekomstige omwonenden tegen overlast van vliegtuiglawaai en veiligheidsrisico's. Hiervoor zijn zones aangewezen. Hoe dichterbij de luchthaven, hoe groter de beperkingen voor de bouw of uitbreiding van gebouwen. Het aantal geplande woningen in Kronenburg is veel hoger dan het aantal dat volgens het LIB is toegestaan, namelijk 25 woningen per bouwplan. Alleen met een verklaring van geen bezwaar van de ILT is in bijzondere omstandigheden een groter aantal woningen mogelijk. De gemeente had deze verklaring niet aangevraagd. [De ILT is daarom tegen het bestemmingsplan van de gemeente in beroep gegaan. In mei 2022 heeft de Raad van State de ILT in het gelijk gesteld.](#) De Tweede Kamer heeft in oktober 2023 in een motie verzocht om te bevorderen dat in Kronenburg woningbouwontwikkeling alsnog mogelijk wordt gemaakt. De Minister van BZK verkent in overleg met de gemeente wat hiervoor de mogelijkheden zijn en informeert de Kamer hierover midden 2024. De gemeente zet in op [438 woningen als eerste fase](#).

5.5 Overeenkomsten knelpunten commissie Van Aartsen

5.5.1 Grote verschillen in 'plustaken' tussen omgevingsdiensten

Het bevoegd gezag is verplicht om zogenoemde basistaken onder te brengen bij de omgevingsdiensten. De inbreng van het basistakenpakket kwam tijdens het onderzoek niet naar boven als een knelpunt binnen het VTH-stelsel geluid. Het verschil zit hem vooral in de plustaken die omgevingsdiensten voor gemeenten en provincies uitvoeren. Op het gebied van geluid gaat het voornamelijk om het geven van specialistisch advies over dit onderwerp. Er zijn ook omgevingsdiensten die in opdracht van de provincie zogenoemde stiltegebieden beheren. Gemeenten en provincies bepalen zelf welke plustaken ze overdragen aan omgevingsdiensten. Doordat elke opdrachtgever andere belangen en behoeftes heeft, verschillen de plustaken per omgevingsdienst.

Binnen één omgevingsdienst kunnen de verschillende opdrachtgevers ook anders beslissen. Zo kan de ene gemeente beslissen om de meeste taken bij zich te houden om brede kennis op geluid te behouden terwijl de andere gemeente ervoor kiest om zoveel mogelijk taken over te dragen aan de omgevingsdienst. Dit kan mede afhankelijk zijn van de grootte van de gemeente. "Grote gemeenten willen meer zelf doen, kleine gemeenten hebben maar heel weinig VTH-medewerkers", aldus een respondent. Uit de enquête blijkt dat bijna alle respondenten (weinig of veel) verschil zien in de taken die hun omgevingsdienst krijgt van de verschillende opdrachtgevers op het gebied van geluid.

Veel plustaken die respondenten van de enquête benoemen gaan over de ruimtelijke ordening. Dit is niet verwonderlijk, omdat ruimtelijke ordening en geluid nauw met elkaar verbonden zijn. Hoewel gemeenten verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke ordening, geven meerdere omgevingsdiensten aan dat gemeenten hen om advies worden vragen. Denk bijvoorbeeld aan geluidadvies bij bouwaanvragen en bestemmingsplanwijzigingen. Naast de ruimtelijke ordening adviseren omgevingsdiensten gemeenten ook op geluidsbeleid voor evenementen. Het bevoegd gezag neemt uiteindelijk het besluit.

Uit de interviews blijkt dat het takenpakket van de omgevingsdiensten, gemeenten en provincies erg divers is. De meetdienst (zie paragraaf 5.5.4) is een voorbeeld van een taak die bij sommige

omgevingsdienst wél zijn belegd, en bij andere omgevingsdiensten niet. Daarnaast geven sommige omgevingsdiensten vergunningen af bij industrieterreinen. Anderen stellen zelf de normen op en weer anderen behandelen alle geluidklachten tenzij een klacht over meer gaat dan geluid.

5.5.2 Financiering meestal op basis van uren

Gemeenten en provincies bepalen de begroting van de omgevingsdienst. Soms wordt de begroting via een verdeelsleutel vastgelegd. De meeste omgevingsdiensten geven in de enquête aan dat er voldoende financiering is voor het onderwerp geluid. Daarnaast is er ook voldoende budget en ruimte voor opleidingen. Uit de enquête blijkt dat de meeste respondenten werken bij omgevingsdiensten die gefinancierd zijn op basis van uren. Maar er zijn ook respondenten die aangeven dat de financiering gebaseerd is op lumpsum- (vast bedrag in 1 keer), outputfinanciering (betaling naar aanleiding van de geleverde dienst) of een combinatie van de verschillende type financieringen.

Voor ieder jaar ramen omgevingsdiensten hoeveel adviezen en vergunningen ze afgeven en hoeveel ze inzetten op toezicht en handhaving. Adviezen en vergunningaanvragen zijn vraaggestuurd. Omgevingsdiensten gaan aan de slag zodra ze een advies- of vergunningaanvraag ontvangen. Elk jaar kan het aantal advies- en vergunningaanvragen verschillen. Dit maakt het lastig om te voorspellen hoeveel tijd en geld omgevingsdiensten moeten ramen voor deze diensten. Toezicht en handhaving hebben omgevingsdiensten vaak meer in eigen hand. Hier kan makkelijker op worden bijgestuurd in het jaar.

5.5.3 Omgevingsdiensten hebben onvoldoende medewerkers voor geluid

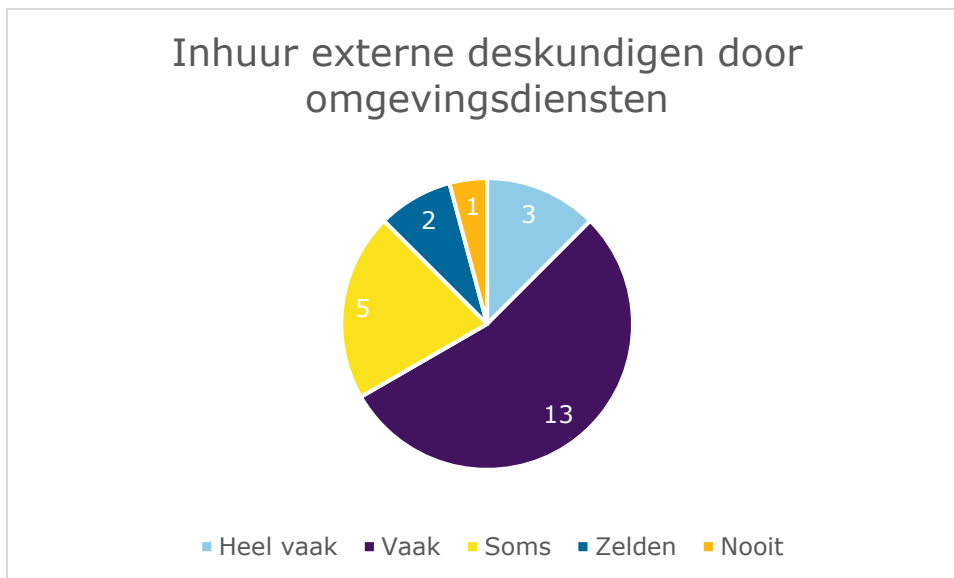
Het aantal mensen dat bij een omgevingsdienst werkt aan het onderwerp geluid verschilt. Of het voldoende is, ligt aan de grootte van de omgevingsdienst, de taken die zijn overgedragen en de omgevingseigenschappen. De robuustheidscriteria die ontwikkeld zijn in het IBP zijn niet onderzocht. Uit de enquête blijkt het aantal geluidmedewerkers per omgevingsdienst verschilt tussen de 3 en meer dan 20. Deze mensen werken niet allemaal fulltime aan het onderwerp geluid. Uit de enquête blijkt dat het aantal fte schommelt tussen de 1 en de 10,63.

De helft van de respondenten geeft aan dat hun omgevingsdienst onvoldoende mensen in huis heeft om de geluidstaken uit te voeren. Dit leidt in sommige gevallen tot vertraging in processen en verlaging van de kwaliteit in omgevingsvergunningen.

Deskundig personeel is beperkt beschikbaar. Omgevingsdiensten, gemeenten en provincies vissen in dezelfde vijver. Wanneer een organisatie een nieuwe medewerker binnenhaalt, betekent dit vaak het vertrek van dezelfde medewerker bij een ander VTH-partij.

Meerdere omgevingsdiensten proberen de tekorten op te vangen door externen in te huren. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat hun omgevingsdienst vaak tot heel vaak externe mensen inhuurt voor het uitvoeren van geluidstaken (zie figuur 6). Een omgevingsdienst geeft aan dat ze met een externe flexibele schil van 20% werken. Omdat het werk vraaggestuurd is en de werkdruk voor vergunningen soms lastig is in te plannen, werkt dit goed. Een andere omgevingsdienst geeft aan soms oud-collega's in te huren die naast hun nieuwe werk nog metingen willen doen.

Figuur 6: Meerderheid respondenten geeft aan dat inhuur externe deskundigen vaak voorkomt



5.5.4 Deskundigheid neemt af

Veruit de meeste respondenten hebben meer dan 5 jaar ervaring. Uit de interviews blijkt dat het aantal medewerkers op het gebied van geluid afneemt. Deels komt dat doordat medewerkers met pensioen gaan. Daarnaast is het lastig om jong personeel te behouden. Hierdoor neemt de kennis af. "De kennis en ervaring op het gebied van geluid is nu in handen van veel experts die binnen enkele jaren met pensioen gaan", aldus een respondent. "Vacatures kunnen niet ingevuld worden waardoor vaak via inhuur de capaciteit op orde wordt gehouden. De interne kennis loopt daarmee gevaar."

Meerdere geïnterviewden benadrukken dat het belangrijk is dat omgevingsdiensten jongeren enthousiasmeren voor het vak van geluidspecialist. Ook moeten nieuwe medewerkers goed worden begeleid. Beide maatregelen zijn nodig om te zorgen voor voldoende en deskundig personeel.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat de deskundigheid per gemeente en provincie verschilt. Vaak hebben grotere gemeenten meer deskundigheid in huis dan kleinere gemeenten. Zo hebben sommige gemeenten een geluidafdeling terwijl bij anderen geluid een deeltaak is. Hierdoor is inhoudelijke kennis over geluid bij gemeenten vaak beperkt.

Omgevingsdiensten hebben de meeste expertise in huis. Zij zijn daardoor vaker bij lastige situaties betrokken dan gemeenten en provincies. Het overgrote deel van de respondenten geeft aan dat hun medewerkers voldoende eigen deskundigheid in huis hebben om de geluidstaken uit te voeren. Er zijn 2 geïnterviewde omgevingsdiensten die aangeven dat zij hun eigen meetdienst hebben. Deze meetdiensten doen onder andere geluidmetingen en controles bij evenementen. Er zijn ook akoestische adviesbureaus die (onder andere) in opdracht van bedrijven het geluid meten op bedrijfslocaties met een omgevingsvergunning.

5.5.5 Kennisuitwisseling en samenwerking niet vanzelfsprekend

Hoewel lokale GGD'en en het RIVM veel kennis hebben over de gevolgen van geluid op de gezondheid, blijkt samenwerking tussen GGD, RIVM en omgevingsdiensten niet overal vanzelfsprekend. Zo kan het uitwisselen van kennis over geluid per regio en organisatie verschillen. En het is vaak afhankelijk van de personen die bij een organisatie werken. Een mogelijke verklaring voor de verschillen is de beschikbare capaciteit en werkdruk. Door de hoge werkdruk hebben sommige geluidspecialisten geen tijd om nieuwe ontwikkelingen op het gebied van geluid bij te houden.

Positieve voorbeelden zijn er ook. De RUD Zuid-Limburg heeft goede ervaringen met een nauwere samenwerking op het gebied van laagfrequent geluid (De Omgevingsdialoog, 2020). De omgevingsdienst, GGD, provincie en gemeente bespreken daar gezamenlijk de individuele gevallen en onderzoeken de mogelijke geluidbronnen. Bij laagfrequent geluid zijn de GGD'en afhankelijk van de meetcapaciteit bij omgevingsdiensten.

Ook in sommige andere provincies zijn vakinhoudelijke bijeenkomsten voor medewerkers van provincie, omgevingsdiensten en gemeenten. Daarnaast is er nog het PGO en de werkgroep geluid van het IPO. Deze bijeenkomsten zijn bedoeld om met elkaar de vakkennis op het gebied van geluid op peil te houden, oplossingen te delen en om het netwerk actueel te houden.

5.6 Uitvoerings- en handhavingsbeleid niet uniform

Bij de uitvoering van de VTH-taken op het gebied van geluid en de handhaving zijn meerdere partijen betrokken. Dat vraagt om afstemming over het te voeren beleid.

5.6.1 Geluidbeleid opdrachtgevers verschilt, net als mandaat om te handhaven

In de enquête geeft ruim een derde van de respondenten aan dat er veel verschillen zijn in het geluidbeleid van de verschillende gemeenten. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om verschillen bij het toestaan van hogere geluidbelasting op woningen ('hogere waardenbeleid'), industrielawaai en evenementen. De overige respondenten geven aan dat er weinig of geen verschillen zijn. Het komt ook vaak voor dat gemeenten helemaal geen beleid hebben op dit gebied. "We zien in ons werkgebied dat enkele opdrachtgevers geluidbeleid hebben en het overgrote deel niet", aldus een van de respondenten. "Hierdoor ontstaan verschillende toetsingsgronden op regionaal gebied in ons werkgebied."

Iets minder dan de helft van de respondenten geeft aan dat de omgevingsdienst een mandaat heeft om zelfstandig te handhaven. En 5 respondenten geven aan daarvoor eerst naar de opdrachtgever te moeten. Andere respondenten geven aan dat het mandaat per opdrachtgever, vraagstuk of taak verschilt.

5.6.2 Uitwisseling van informatie voldoende tot goed

De uitwisseling van informatie over vergunningen en geluidsovertredingen tussen betrokken overheidsorganisaties is volgens de meeste respondenten van de enquête voldoende tot goed. Een aantal respondenten beoordeelt de informatie-uitwisseling als onvoldoende of matig. Een respondent geeft in een toelichting aan dat er geen sprake is van onwil. "Ik denk dat de wil er wel is, maar door de werkdruk is er weinig samenwerking." In paragraaf 5.7 komt de samenwerking tussen gemeenten, provincies en omgevingsdiensten verder aan de orde.

5.6.3 Opmvolging voorschriften uit vergunningen onduidelijk

De uitvoering van de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is bij omgevingsdiensten belegd in verschillende teams of organisatieonderdelen. In het geval van de provincie Gelderland zijn de taken zelfs verdeeld over verschillende omgevingsdiensten: de Omgevingsdienst Nijmegen (ODRN) verleent bijvoorbeeld de vergunningen en de Omgevingsdienst Arnhem (ODRA) is verantwoordelijk voor toezicht en handhaving.

Bij het verlenen van een vergunning voor bedrijven ('inrichtingen') waar geluid een rol speelt, kan de omgevingsdienst voorschrijven om binnen 3 maanden na de start een akoestisch onderzoek uit te voeren. Uit dit onderzoek moet dan blijken of het geluid in de praktijk overeenkomst met de voorspellingen bij de aanvraag van een vergunning. Bedrijven moeten dit akoestisch onderzoek zelf betalen en door een deskundig bureau laten uitvoeren. De omgevingsdienst beoordeelt het onderzoek en de uitkomsten.

Omgevingsdiensten hebben niet altijd zicht op de mate waarin bedrijven de vergunningvoorschriften opvolgen, blijkt uit de enquête en de interviews. Zo zegt een respondent dat de controle op voorschriften door toezichthouders vaak wordt 'vergeten'. Een gezamenlijke overdracht of terugkoppeling tussen vergunningverleners en toezichthouders is niet vanzelfsprekend. Een andere omgevingsdienst geeft aan geen overzicht te hebben van de opvolging van de voorschriften. Deze overzichten zijn niet uit het zaakstelsel te halen en er is te weinig personeel om deze overzichten te maken en bij te houden. Een bedrijf kan soms wel 10 vergunningen hebben die van kracht zijn en elke vergunning ziet er anders uit. Weer een andere omgevingsdienst geeft aan dat het vaak helemaal niet mogelijk is om de geluidbijdrage van een afzonderlijk bedrijf te meten (zie ook paragraaf 5.6.4).

5.6.4 Aantonen direct verband tussen geluidbron en klacht lastig

Bij een overtreding van de geluidnormen volgt een toezicht- en handhavingstraject. Dan is vaak ook een extra controlemeting van het geluidsteam nodig. Geluidsadviseurs van omgevingsdiensten besteden daarom veel tijd aan metingen en rapportages.

Het is niet altijd mogelijk om de bron van geluidhinder te achterhalen. Het meten van geluid is ingewikkeld. Zo is het niet altijd mogelijk om een directe relatie aan te tonen tussen de geluidbron en de hinder. Denk aan een industrieterrein met meerdere bedrijven die geluid produceren (zie ook paragraaf 5.6.3). Dit causale verband hebben handhavers wel nodig om op te kunnen treden.

Bij evenementen in de buitenlucht is de bron uiteraard bekend, maar is het weer een belangrijke factor die de meting kan beïnvloeden. Bij bepaalde weersomstandigheden kan de muziek op een kilometer afstand bijna niet te horen zijn, maar op 4 kilometer afstand juist weer wel.

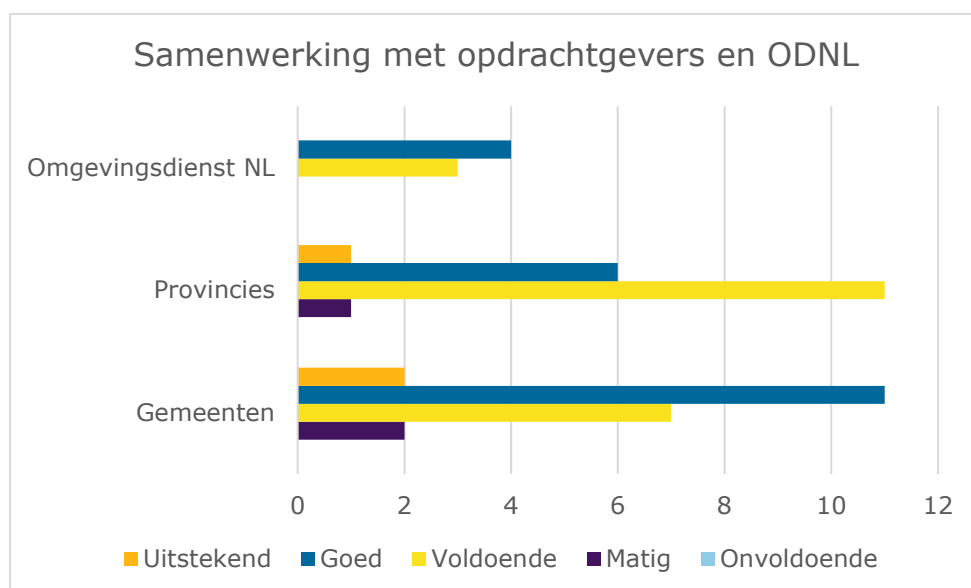
5.7 Relatie opdrachtgever en opdrachtnemer minder op de inhoud

Omgevingsdiensten werken in opdracht van gemeenten en provincies. Gemeenten en provincies blijven verantwoordelijk voor de milieutaken en de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook al ligt de uitvoering van een groot deel van de taken bij de omgevingsdiensten. De bevoegd gezagen zijn verplicht de basistaken bij omgevingsdiensten onder te brengen. Bevoegd gezagen kunnen zelf bepalen of ze plustaken overdragen aan de omgevingsdiensten.

5.7.1 Omgevingsdiensten vinden samenwerking voldoende

Uit de enquête blijkt dat de meeste omgevingsdiensten de samenwerking met gemeenten, provincies en Omgevingsdienst NL 'voldoende' of 'goed' vinden. Zo stelt een respondent: "Er is goede communicatie en snelle terugkoppeling". Niemand ervaart de samenwerking als onvoldoende. Wel geven 3 respondenten het oordeel 'matig' (zie figuur 7).

Figuur 7: Samenwerking met gemeenten, provincies en Omgevingsdienst NL



Op de vraag hoe de samenwerking beter zou kunnen, geeft een respondent aan dat gemeenten de kwaliteit en volledigheid van de opdrachtverstrekking kunnen verbeteren. Een andere respondent geeft aan dat de omgevingsdienst beperkte inspraak heeft bij planprocessen van de gemeente. Ook de communicatie onderling kan altijd beter, aldus een respondent. Overigens geeft een geluidsexpert van een omgevingsdienst aan dat het contact met andere overheidsorganisaties plaatsvindt op een ander niveau dan geluid binnen de organisatie. Ook is aangegeven dat de samenwerking tussen omgevingsdiensten niet structureel is ingeregeld.

5.7.2 Omgevingsdiensten missen inhoudelijke kennis bij gemeenten

Omgevingsdiensten leggen de afspraken met opdrachtgevers vast in een werkprogramma. Hierin staan bijvoorbeeld de taken en financiën van de omgevingsdienst. Vervolgens leggen ze meerdere keren per jaar verantwoording af aan hun opdrachtgevers over de voortgang van het werkprogramma. Dit gaat bijvoorbeeld via voortgangsrapportages of gesprekken tussen een accountmanager van de omgevingsdienst en de gemeente of provincie. Daarnaast leggen omgevingsdiensten verantwoording af met hun jaarverslag. Het jaarverslag is vooral cijfermatig en minder op de inhoud.

Meerdere respondenten geven aan dat gemeenten en provincies geen inhoudelijke gesprekspartner zijn op het thema geluid. Een veelgenoemde oorzaak is dat gemeenten vaak onvoldoende kennis hebben over geluid en de gezondheidseffecten voor omwonenden. Onvoldoende kennisniveau bij gemeenten kan leiden tot, in de ogen van geluidspecialisten, te hoge geluidnormen. "Als de norm bijvoorbeeld 60 decibel is en er is sprake van een overschrijding met 5 decibel, dan zegt de portefeuillehouder: 'Maar dat is toch niet zoveel?'" , legt een geïnterviewde uit. "Dan moet je gaan uitleggen dat dat een flinke overschrijding is. Die 5 decibel is een verdriedubbeling van het geluidsniveau, want het werkt logaritmisch."

"We hebben geen gelijkwaardige gesprekspartners meer", zegt een andere respondent.

"Opdrachtgevers zijn holle organisaties geworden met ambtenaren die alleen bezig zijn met het proces en niet (meer) met de inhoud." Een andere geïnterviewde constateert: "Gemeenten zijn dus geen inhoudelijke sparringpartner van de omgevingsdienst, terwijl de omgevingsdienst financieel wel van gemeenten afhankelijk is."

Geluidsadviseurs van omgevingsdiensten geven soms wel ongevraagd advies, maar of dit advies wordt overgenomen hangt erg af van de medewerker bij de gemeente of provincie. Ook kan in de belangenafweging een ander belang zwaarder wegen dan geluid.

5.7.3 Gemeenten zien geluid wel eens over het hoofd

Ook als de gemeente wel geluidspecialisten in dienst heeft, kan het gebeuren dat vergunningverleners het onderwerp geluid over het hoofd zien. Vergunningverleners bij gemeenten hebben niet altijd door wanneer een advies van een geluidsspecialist noodzakelijk is. Dit kan leiden tot situaties waarin specialisten de bezwaren en klachten eigenlijk al op voorhand zien aankomen. Gaan burgers of belangengroepen dan in bezwaar, dan kost dit vaak veel tijd en moeten plannen alsnog worden aangepast.

Door vroeg betrokken te zijn bij de beleidsvorming van een gemeente is het overigens wel degelijk mogelijk om geluid goed mee te laten wegen in de belangenafweging, zegt een geluidexpert van een gemeente. In deze gemeente denken geluidspecialisten bijvoorbeeld al in de planfase mee bij nieuwbouwplannen of bij het opstellen van beleidsnota's.

5.7.4 Sturing door opdrachtgever is vooral gericht op kwantiteit

Op de vraag hoe opdrachtgevers de kwaliteit van het werk van omgevingsdiensten op het gebied van geluid controleren, geven meerdere respondenten aan dat er geen sprake is van controle. "Die deskundigheid hebben gemeenten niet meer, om ons te controleren", aldus een respondent. "Ze gaan uit van onze kwaliteit", licht een ander toe.

Andere respondenten verwijzen naar de periodieke voortgangsrapportages en gesprekken met accountmanagers en geven aan dat opdrachtgevers vooral sturen op het halen van de planning en kosten. Een respondent geeft aan dat de controle per opdrachtgever verschilt "van actief meelesen en verzoeken tot aanpassing tot totaal geen controle". Weer een andere respondent geeft aan dat de omgevingsdienst vooral verantwoording aflegt over bestuursrechtelijke trajecten. "Zaken bij de rechter zijn tot nu toe altijd in stand gebleven."

De controle lijkt dus vooral gericht te zijn op kwantiteit, en niet op kwaliteit van de VTH-taken op het gebied van geluid. Eén provincie geeft aan zich nadrukkelijk niet te veel met de inhoud bemoeien omdat de relatie met de omgevingsdienst steeds meer 'volwassen' wordt.

5.8 Werking VTH-stelsel nu en in de toekomst

5.8.1 Meeste omgevingsdiensten geven VTH-stelsel voor geluid een voldoende

In de enquête is respondenten gevraagd naar hun beoordeling van het VTH-stelsel op het gebied van geluid. Daarbij konden ze kiezen uit voldoende, matig of goed. De meerderheid beoordeelt het stelsel als 'voldoende' (11 respondenten) of 'goed' (5 respondenten). Een ander deel (6 respondenten) kiest voor 'matig'.

Als onderbouwing voor het oordeel 'voldoende' geeft een respondent aan dat het VTH-stelsel invulling geeft aan de doelstelling om het geluid van (bedrijfsmatige) activiteiten te 'beheersen'. "Middels vergunningen wordt de geluidruimte vergund die benodigd is. Bedrijven die onder het Activiteitenbesluit vallen hebben weliswaar vaak meer geluidruimte dan benodigd maar dat kan gerepareerd met maatwerkvoorschriften. Bij geluidklachten kan worden gecontroleerd op de geluidvoorschriften. Bij constatering van overschrijdingen van geluidvoorschriften kan worden gehandhaafd."

Een respondent die het oordeel 'goed' heeft gegeven, geeft aan dat de cyclus van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij geluid 'eenduidig' is en dat er sprake is van 'goede communicatie en snelle terugkoppeling'. Weer een ander benadrukt dat de vergunningverlening en behandeling van klachten over geluid 'prima' verloopt.

5.8.2 Zorgen over samenwerking en expertise

Respondenten die het VTH-stelsel op het gebied van geluid matig vinden functioneren, verwijzen onder andere naar onderwerpen die eerder aan bod zijn gekomen, zoals samenwerking met betrokken partijen (zie paragraaf 5.7.1). “De samenwerking met andere omgevingsdiensten is niet structureel en meer ad hoc”, licht een respondent toe. “Ook de samenwerking op het gebied van geluids- en trillingsmetingen is onvoldoende.”

Een andere respondent stelt dat veel geluidproblemen ontstaan door ‘slechte ruimtelijke ordening’. Doordat geluid in de ruimtelijke ordening bij gemeenten te weinig aandacht krijgt, ontstaan problemen: “Wanneer [...] matige aanvragen of meldingen in overbelaste situaties behandeld worden en het onderdeel geluid te weinig of verkeerd wordt weggeschreven dan kunnen er dus problemen ontstaan, waar we vaak last van hebben.” Deze respondent vindt ook dat er te weinig geluidspecialisten zijn om “het VTH stelsel op een voldoende manier te laten functioneren”. Zorgen over de deskundigheid bij omgevingsdiensten, gemeenten en provincies zijn eerder in paragraaf 5.5.4 aan de orde gekomen.

5.8.3 Omgevingswet biedt kansen en risico’s

De nieuwe Omgevingswet kan een “[call to action](#)” zijn om aan een gezonde leefomgeving te werken, aldus de GGD’en (GGD Gelderland-Zuid, 2023). Doordat lokale overheden via het Omgevingsplan meer ruimte krijgen om het geluidsbeleid zelf in te vullen, kunnen gemeenten meer nadruk leggen op een gezonde leefomgeving en geluid (RIVM, 2023d). De gemeente Utrecht heeft in 2022 bijvoorbeeld afgesproken om bij nieuwe woningen en de aanleg van wegen strengere geluidnormen te hanteren dan de landelijke wettelijke richtlijnen (Gemeente Utrecht, 2022). De beleidsvrijheid voor gemeenten kan er echter ook voor zorgen dat gemeenten en provincies de grenzen opzoeken (‘normopvulling’) en beleid formuleren dat leidt tot een verslechtering van de leefomgeving.

In de interviews overheersen vooral zorgen. Meerdere geïnterviewden waarschuwen dat gemeenten soepeler met de geluidnormen om willen gaan en vragen zich af of bestuurders zich bewust zijn van de gevolgen in de praktijk. “Geluid wordt het dossier waarop de milieukwaliteit onderuit gaat door de Omgevingswet”, aldus een geïnterviewde. Dit komt omdat gemeenten de gezondheidsschade van geluid vaak niet of onvoldoende meewegen in de besluitvorming. Als gemeenten inderdaad besluiten om de geluidnormen te versoepelen, bijvoorbeeld voor een levendige binnenstad, kan dit tot meer klachten en procedures van omwonenden leiden.

Geïnterviewden waarschuwen ook voor een verdere versnippering. Door de extra mogelijkheden voor maatwerk kan een ‘lappendeken’ aan maatregelen en normen ontstaan, die voor omwonenden, ondernemers en toezichthouders niet meer is te overzien. Daarnaast zijn er zorgen over het gebrek aan kennis over geluid, vooral bij kleinere gemeenten. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de Omgevingsplannen. Als een gemeente het geluidsbeleid onvoldoende heeft doordacht of geen geluidsbeleid heeft, ontstaat ruimte voor willekeur. Het nemen van maatregelen om geluid te beperken hangt dan vooral van de inzet van betrokkenen af.

Sommige omgevingsdiensten zijn bezig met het maken van een blauwdruk die gemeenten kunnen gebruiken bij het opstellen van een Omgevingsplan. Hoewel de geluidbronnen en het geluidsbeleid op lokaal niveau kunnen verschillen, zijn veel situaties en dilemma’s vergelijkbaar. Toch vrezen veel betrokkenen dat gemeenten het wiel zelf uit gaan vinden.

Omgevingsdiensten helpen gemeenten bij bepalen gewenste geluidniveau

Het Team Metingen en Onderzoek van de Omgevingsdienst West-Brabant (OMWB) speelt naar eigen zeggen een voortrekkersrol bij het vaststellen van de zogenoemde basisgeluidemissies voor gemeentelijke wegen in de gemeente Gilze en Rijen. Op basis van deze geluidniveaus kunnen gemeenten het geluid van lokale bronnen monitoren en waar nodig maatregelen nemen. ["De kennis en informatie die dit oplevert zal \(ook\) bruikbaar zijn voor de andere aangesloten gemeenten, provincie Noord-Brabant, Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant en Omgevingsdienst Brabant Noord"](#). OMWB heeft samen met de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid ook een handreiking opgesteld over geluid en geur in het omgevingsplan (OMWB, 2023).

5.8.4 Behoeftte aan visie op botsende belangen

Meerdere geïnterviewden hebben behoefte aan een visie op de werking van het VTH-stelsel in het algemeen en de geluidsproblematiek in het bijzonder. Zij missen een gesprek over het uiteindelijke doel: het behalen van milieuwinst en het beschermen van burgers. Sommige omgevingsdiensten besteden bijvoorbeeld veel tijd aan het controleren van mkb-bedrijven, terwijl daar niet de grootste problemen zitten. Door een gebrek aan goede informatie en inzichten in de behaalde milieuwinst is het voor medewerkers ook lastig om hier op te sturen. Landelijk en overkoepelend beleid kan omgevingsdiensten helpen om keuzes te maken.

Opvallend is ook dat lang niet iedereen het eens is met de aanname dat geluid vooral een lokaal probleem is en dus ook lokaal opgelost moet worden. Meerdere partijen geven aan dat ook hier behoefte is aan een landelijke handreiking en meer hulp bij het opstellen van geluidbeleid. Een geluidsdeskundige vindt het bijvoorbeeld "te gek voor woorden" dat de keuze tussen een gezonde leefomgeving versus het oplossen van het woningtekort grotendeels bij lagere overheden ligt. Een andere geïnterviewde geeft aan dat het zonde is dat elke gemeente het evenementenbeleid zelf uit moet vinden, zeker als de kennis bij gemeenten beperkt is. Dit leidt tot veel verschillen en onduidelijkheid. "De uitgangspunten zouden overal hetzelfde moeten zijn." Denk bijvoorbeeld aan de bandbreedte van de geluidniveaus die bij evenementen acceptabel zijn. "Daardoor hoeft niet elke gemeente het wiel zelf uit te vinden."

Ook op het gebied van communicatie en uitleg over de wet- en regelgeving voor omwonenden en bedrijven is volgens meerdere geïnterviewden nog veel verbetering mogelijk.

5.8.5 Samenwerking kan verschil praktijk en beleid dichter bij elkaar brengen

Meerdere betrokken partijen wijzen op de kloof tussen de wet- en regelgeving en de ervaren hinder van omwonenden. Onderzoeksinstituut [TNO pleitte eerder in de Tweede Kamer voor meer samenwerking met omwonenden](#), bijvoorbeeld door het geluid lokaal te meten. "Door interactie met bewoners ontstaat een beter beeld van de geluidhinder, en hierdoor kunnen effectievere maatregelen genomen worden", aldus TNO (TNO, 2019). Andere experts sluiten zich hierbij aan. Rondom luchthavens bijvoorbeeld zijn sommige burgers het vertrouwen in de gebruikte meetmethodes verloren. Een meetnet kan helpen om de daadwerkelijke vliegroutes in kaart te brengen of bepaalde seizoenseffecten.

Het RIVM heeft goede ervaringen met een ['citizen science'-project rondom Schiphol](#), waarbij onderzoekers van het RIVM samenwerkten met omwonenden. Omwonenden deden zelf geluidmetingen en hielden bij hoe ze het vliegtuiggeluid beleefden (Deviljee, Mabjaia, Volten, Haaima, & Sahai, 2023). Ook op andere plekken meten omwonenden zelf geluid, zoals in Amsterdam, Nijmegen of via het internationale platform [Sensor.community](#). Het RIVM toont de

resultaten van burgermetingen op het eigen platform [samenmeten.nl](https://www.samenmeten.nl) en test [welke geluidmeters goed werken](#) (Atlas Leefomgeving, 2023).

Relatief kleine ingrepen of veranderingen in gedrag kunnen overlast ook verminderen. [In Rotterdam werken de gemeente, omgevingsdienst DCMR en verschillende horecazaken sinds 2012 met een geluidmonitoringssysteem bij een bekend uitgaansplein](#). Cafés krijgen via een beeldscherm een waarschuwing als het geluid voor omwonenden te hard is. Deelname aan het meetnet is via een convenant afgesproken en vrijwillig. Het meetnet is niet bedoeld om te handhaven, maar helpt wel om de muziekoverlast te beperken (Gemeente Rotterdam, 2016).

[Ook in de haven van Rotterdam werkt DCMR met een convenant](#). In het convenant staan afspraken tussen gemeenten en bedrijven in de Rotterdamse haven over toenemende geluidsbelasting door uitbreiding van de haven en nieuwbouw. Onderdeel van de afspraken is een meerjarig meetprogramma om het geluid van afgemeerde schepen in kaart te brengen. Door voorafgaand aan nieuwe projecten betere afspraken te maken, hopen de betrokken partijen klachten en bezwaren van omwonenden te beperken (DCMR, 2023; Provincie Zuid-Holland, 2023).

De provincie Utrecht zoekt met gemeenten en andere regiopartners naar oplossingen om ongewenst geluid te verminderen. Een van de projecten van deze zogenoemde samenwerkingsagenda richt zich op 'onnodig lawaaiige voertuigen' op de weg, een belangrijke bron van hinder. In Rotterdam en Amsterdam zijn bijvoorbeeld proeven om mensen via 'geluid-smiley's' te wijzen op de overlast die hun voertuigen veroorzaken. Dit is een bord langs de weg die aangeeft of een bestuurder veel herrie maakt of niet. Ook zijn er in meerdere steden proeven met '[lawaaiflitspalen](#)' die registreren als een voertuig meer dan 80 decibel produceert. Gemeenten werken hiervoor samen met onderzoeksinstituut TNO. De proeven moeten uiteindelijk leiden tot een landelijke aanpak van dit type geluidsoverlast (Gemeente Utrecht, 2023).

De wetenschap staat ondertussen ook niet stil. [Zo kunnen VR-brillen helpen om het geluid van een nog te bouwen windmolenpark te ervaren](#). Dit maakt de gevolgen van geluid op de omgeving meer concreet. Hoewel deze techniek al beschikbaar is, staat de toepassing nog in de kinderschoenen.

6. Conclusies

Dit onderzoek geeft inzicht in het functioneren van het VTH-stelsel op het gebied van geluid. De focus van het onderzoek ligt op het zichtbaar maken van knelpunten en belemmeringen bij de uitvoering van de VTH-taken. In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken over de belangrijkste knelpunten en wordt aangegeven waar verbeteringen in het VTH-stelsel mogelijk zijn.

Conclusie 1: Vergunningverlening en toezicht op het gebied van geluid richt zich vooral op het niet overschrijden van geluidnormen. Ondanks dat het functioneren van het VTH-stelsel op het gebied van geluid door de meeste omgevingsdiensten als voldoende wordt beoordeeld, ervaart een substantiële groep omwonenden geluidhinder.

Toelichting: Een groot deel van de omgevingsdiensten beoordeelt het functioneren van het VTH-stelsel op het gebied van geluid als voldoende. Uit onderzoek van het RIVM, de GGD'en en de jaarverslagen van de omgevingsdiensten blijkt dat het aantal mensen dat (ernstige) hinder ervaart van verschillende geluidbronnen al jaren substantieel is. Dit heeft gevolgen voor de leefomgeving en gezondheid van omwonenden, van irritatie tot slaapverstoringen en gezondheidsklachten.

Het doel van wet- en regelgeving op het gebied van geluid is om geluidhinder te voorkomen en beperken. Omgevingsdiensten, maar ook gemeenten en provincies, hebben meestal weinig zicht op de mate waarin deze doelen in hun regio worden behaald. Het is daarom de vraag hoe effectief het VTH-stelsel daadwerkelijk is. Overigens kan geluidhinder nooit helemaal worden voorkomen. Zo is ook bij de advieswaarden voor geluid van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) een kans van 10% op ernstige hinder en een kans van 3% op ernstige slaapverstoringen.

Omgevingsdiensten die relatief veel klachten ontvangen over geluid geven aan dat de wet- en regelgeving vaak onvoldoende handvatten biedt om geluidhinder te voorkomen of beperken. Doordat de wet- en regelgeving voor veel geluidbronnen is gebaseerd op gemiddelden, wordt een geluidspiek verrekend met momenten dat er minder lawaai is. Het geluidniveau blijft daardoor onder de norm, ook als omwonenden veel hinder ervaren. Ook kunnen er grote verschillen zijn tussen de geluidniveaus die de rekenmodellen voorspellen en de gemeten geluidniveaus. Daarnaast houdt wet- en regelgeving vaak geen rekening met het resultaat van een opeenstapeling van geluidbronnen, terwijl omwonenden hier wel last van hebben. Ook is het in de praktijk soms lastig om een oorzakelijk verband vast te stellen tussen de hinder en de geluidbron. Dit maakt het lastig om maatregelen op te leggen en af te dwingen.

Om omwonenden te beschermen tegen geluidhinder is het belangrijk dat de wet- en regelgeving op het gebied van geluid aansluit bij de praktijk en beter past bij de beleving van mensen. Het is belangrijk dat op de raakvlakken van beleid en uitvoering betere afstemming is.

Conclusie 2: De groep burgers die geluidhinder ervaart zal toenemen. Geluid verdient daarom meer aandacht in de belangenafweging bij ruimtelijke ordening.

Toelichting: Door de toenemende vraag naar woningen, een groeiende bevolking en meer verkeer zal geluid steeds vaker leiden tot botsende belangen. Geluidsdeskundigen merken op dat het voorkomen en beperken van geluidhinder voor (toekomstige) omwonenden vaak het onderspit delft in de afweging met andere belangen, zoals het oplossen van de woningnood of het verbeteren van de bereikbaarheid. De gevolgen van geluidhinder voor omwonenden worden door een gebrek aan kennis bij de betrokken partijen in het VTH-stelsel vaak gebagatelliseerd of niet belangrijk genoeg gevonden.

Lokale en regionale bestuurders hebben door de Omgevingswet meer bestuurlijke ruimte om alle belangen tegen elkaar af te wegen. Tegelijkertijd ligt er al een grote saneringsopgave. Om een toename van hinder en klachten te voorkomen, is het van belang om meer aandacht te geven aan geluid in de ruimtelijke ordening en duidelijke afspraken te maken over wat wel en niet is toegestaan. Eerlijke communicatie door alle betrokken partijen, van lokaal tot nationaal niveau, is

daarbij belangrijk. Wie bijvoorbeeld nieuwe woningen nabij een industrieterrein met veel geluid toestaat, zal nieuwe bewoners moeten informeren over de gevolgen in de praktijk.

Conclusie 3: Fragmentatie in het VTH-stelsel leidt tot beperkte samenwerking en kennisuitwisseling op het gebied van geluid.

Toelichting: Een integrale aanpak van risicobronnen waar omwonenden mee te maken kunnen krijgen staat bij omgevingsdiensten vaak nog in de kinderschoenen. Een belangrijke belemmering daarbij is een gebrek aan informatie en overzicht van de milieu- en gezondheidsschade voor omwonenden. Daardoor is het moeilijk om de situatie in de regio te monitoren en op milieuwinst te sturen. Ook de uitwisseling van informatie tussen alle partijen die betrokken zijn bij geluidhinder, zoals omgevingsdiensten, de GGD en het RIVM, is in veel regio's nog beperkt. Bij Omgevingsdienst NL is geen portefeuillehouder op het gebied van geluid, terwijl dit voor andere vakgebieden zoals asbestverwijdering wel gebruikelijk is.

Meerdere geïnterviewden hebben behoefte aan meer uniformiteit, hulp en landelijke kaders om geluidhinder effectief aan te pakken. Geluidhinder is vaak geen uniek en lokaal probleem. Tijdens de interviews zijn verschillende initiatieven aan bod gekomen die het waard zijn om ook door anderen gedaan te worden, zoals de aanpak van laagfrequent geluid in Zuid-Limburg. De VNG, IPO en Omgevingsdienst NL zouden in samenwerking met de GGD en het RIVM een rol kunnen spelen om de aanpak van geluidhinder meer structureel en eenduidig te maken, zodat het voor omwonenden minder uitmaakt waar zij wonen. Ook de landelijke overheid kan hierin een rol spelen. Een gezamenlijke aanpak voorkomt dat betrokken partijen elke keer zelf het wiel uitvinden.

Conclusie 4: Versnippering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het VTH-stelsel staat een goede afhandeling van klachten over geluidhinder in de weg.

Toelichting: Omwonenden die hinder ervaren van geluid krijgen te maken met verschillende overheidsorganisaties en loketten. Omdat wet- en regelgeving per geluidbron verschillend is, zijn de bevoegdheden van betrokken partijen per situatie verschillend. Hierdoor is het voor burgers niet altijd duidelijk waar ze een melding moeten indienen. Er zijn wel initiatieven om de informatievoorziening voor burgers te verbeteren. [Zo is op Rijksoverheid.nl een overzicht te vinden van de meldpunten bij geluidsoverlast van vliegtuigen](#). Deze pagina is momenteel alleen voor geluidsoverlast van vliegtuigen en zou uitgebreid kunnen worden naar andere geluidbronnen.

Omwonenden moeten soms erg lang wachten voordat hun klacht over geluidhinder is behandeld. Ook zijn er signalen dat omwonenden na het indienen van een klacht geen reactie krijgen van omgevingsdiensten of gemeenten. Het geluidbeleid en de aanpak van geluidhinder verschilt ook per gemeente en provincie. Net als het budget dat hiervoor beschikbaar is. De inzet is daarnaast vaak afhankelijk van de werkdruk, interesse, betrokkenheid en beschikbaarheid van medewerkers.

Uit de enquête die de ILT bij de omgevingsdiensten heeft gehouden, blijkt dat niet alle omgevingsdiensten inzicht hebben in de klachten die zij jaarlijks van omwonenden ontvangen over geluidhinder. Ook het delen van inzichten over de klachten, bijvoorbeeld tussen de GGD, omgevingsdiensten, gemeenten en ILT, is niet standaard. Omwonenden hebben hier wel baat bij. Door betere samenwerking belanden klachten van omwonenden eerder bij het juiste loket. Beter inzicht in de klachten kan ook helpen om de beschikbare capaciteit voor handhaving en toezicht efficiënter in te zetten.

Conclusie 5: Om geluidhinder tegen te gaan, zijn nieuwe vormen van vergunningverlening, toezicht en handhaving nodig.

Toelichting: De bestaande wet- en regelgeving biedt in sommige situaties onvoldoende prikkels om geluidhinder te voorkomen en te beperken. Zo geeft een omgevingsdienst aan dat de innovatie van bedrijven achterblijft, ondanks de eisen aan de inzet van de beste beschikbare technieken (BBT) in een vergunning. In de praktijk zou het vooral gaan om technieken die al gebruikelijk zijn in de branche.

Er zijn ook zorgen over 'normopvulling', waarbij bevoegde gezagen nadrukkelijk de grenzen opzoeken van de normen die zijn vastgelegd in de wet. Dit gaat ten koste van de leefomgeving. Wanneer er wel sprake is van een overschrijding van de geluidnormen, zijn de dwangsommen voor bedrijven relatief laag. Andere manieren om toezicht te houden en te handhaven zijn daarom gewenst.

Tijdens de gesprekken hebben geïnterviewden veel verbeteringen aangedragen. Van het aanscherpen van de landelijke geluidnormen tot het maken van vrijwillige afspraken en het beter in kaart brengen van de schade door geluid voor omwonenden. Een logische eerste stap zou zijn om op lokaal, regionaal en landelijk niveau intensiever samen te werken om de meest dringende problemen te adresseren. Inzicht in de belangrijkste risico's kan helpen om prioriteiten aan te brengen in handhaving en toezicht. Ook afstemming tussen betrokken partijen, duidelijke afspraken en voorlichting kan geluidhinder voorkomen.

Conclusie 6: Expertise over geluid is de komende jaren onvoldoende geborgd.

Toelichting: De meeste deskundigen op het gebied van geluid zitten bij de omgevingsdiensten. Er is maar een beperkt aantal mensen dat de taken op het gebied van geluid kan uitvoeren in Nederland. Het werk vraagt specifieke kennis en vaardigheden. Hierdoor ervaren meerdere VTH-partijen dat ze momenteel onvoldoende personeel in dienst hebben om de geluidstaken goed uit te voeren. Daardoor blijven bepaalde werkzaamheden soms liggen. Vanwege het tekort aan personeel huren omgevingsdiensten vaak externen in. Het aantrekken van nieuw personeel is vaak geen oplossing voor het tekort aan geluidmedewerkers in het VTH-stelsel, omdat sommige geluidmedewerkers overstappen van de ene naar de andere VTH-partij.

Daarnaast stromen er meer deskundige geluidmensen uit dan er nieuwe geluidmedewerkers instromen. Binnen de beroepsgroep is er sprake van vergrijzing en gaan de komende jaren veel geluidmedewerkers met pensioen. Het aantrekken én behouden van jonge medewerkers is een uitdaging. Dit zorgt ervoor dat het aantal deskundige geluidmedewerkers verder zal afnemen. Om jonge medewerkers te behouden zouden VTH-partijen jongeren enthousiast moeten maken voor het vak van geluidspecialist, inclusief het onregelmatig werken en de piek aan werkzaamheden in de zomerperiode. Dit kan zowel binnen de organisatie meer aandacht krijgen in de vorm van een strategisch personeelsplan, als op landelijk niveau zoals bij de Omgevingsdienst NL-academie. Een portefeuillehouder Geluid bij Omgevingsdienst NL zou hierin een aanjagende functie kunnen hebben. Goede begeleiding, opleiding en coaching van nieuw personeel is onmisbaar. Een combinatie aan acties is nodig om het tekort aan deskundig personeel op te lossen.

Over het algemeen hebben omgevingsdiensten de meeste geluiddeskundigheid in huis. Zij zijn vaker bij lastige situaties betrokken dan gemeenten en provincies. Dit zorgt voor problemen in de samenwerking. Het onderwerp geluid wordt soms over het hoofd gezien bij de afweging van belangen of de uitvoering van taken door gemeenten. Soms worden andere belangen zwaarder gewogen. Gemeenten en provincies zouden vaker omgevingsdiensten om advies moeten vragen en ook de basiskennis in huis moeten hebben om dit advies op waarde te schatten. Het zou vanzelfsprekend moeten zijn dat het bevoegd gezag actief advies vraagt bij de omgevingsdienst, als geluidaspecten een rol spelen bij het afwegen van belangen of de uitvoering van taken. Ieder bevoegd gezag zou dit in de werkafspraken met de omgevingsdienst een plek moeten geven.

Conclusie 7: Er is onvoldoende afstemming tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving.

Toelichting: Bij de meeste omgevingsdiensten is er een organisatorische 'knip' tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving. Uit het onderzoek blijkt dat er op dit moment onvoldoende afstemming is tussen de vergunningverlener en toezichthouder. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van uitbreiding van bedrijfsactiviteiten en op het moment van het verlenen van de vergunning nog niet duidelijk is wat de werkelijke geluidsbelasting als gevolg van de uitbreiding zal zijn, neemt de vergunningverlener een onderzoekverplichting in de vergunning op. Daarbij is het bedrijf verplicht om een akoestisch rapport op te laten stellen na het in bedrijf nemen van de nieuwe activiteit of het nieuwe bedrijfs onderdeel.

In de praktijk blijkt dat de toezichthouder niet in alle gevallen controleert of de vergunninghouder aan haar onderzoekverplichting heeft voldaan. Om dit te voorkomen kunnen omgevingsdiensten hun werkprocessen zo inregelen dat er een verplicht afstemmingsmoment komt tussen vergunningverlener en toezichthouder, zodat er geen voorschriften 'tussen wal en schip raken'. Daarnaast kan de informatievoorziening zo worden ingeregeld dat medewerkers een signaal ontvangen wanneer een vergunningvoorschrift moet worden opgevolgd. Deze stappen zijn ook nodig in het geval dat vergunningverlening en toezicht/handhaving in een provincie bij afzonderlijke omgevingsdiensten zijn belegd.

Bronvermelding

- Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (2021). *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor bestuur*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur>
- Atlas Leefomgeving (2023). *Geluid in je omgeving*. Opgehaald van <https://www.atlasleefomgeving.nl/thema/geluid-in-je-omgeving/kennis>
- Bruinsman, R., & Barrois, J. (2019). *Milieuzonering nieuwe stijl*. Den Haag: VNG.
- CLO (2020). *Geluidhinder Schiphol, 2004-2018*. Opgehaald van [Geluidhinder Schiphol, 2004 - 2018 | Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\)](#)
- dBvision (2019). *Position paper dBvision t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Geluid d.d. 30 januari 2019*. Opgehaald van https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A05386
- DCMR (2022). *Jaarverslag 2021*. Opgehaald van <https://www.dcmr.nl/sites/default/files/2022-07/Jaarverslag%20en%20jaarrekening%20DCMR%202021.pdf>
- DCMR (2023). *Nieuwe afspraken over geluid tussen haven en omgeving*. Opgehaald van <https://www.dcmr.nl/actueel/nieuws/nieuwe-afspraken-over-geluid-tussen-haven-en-omgeving>
- De Omgevingsdialoog (2020). *Regio Zuid-Limburg en het Noordzeekanaalgebied*. Opgehaald van <https://magazines.aandeslagmetdeomgevingswet.nl/kwartslag/2021/14/de-omgevingsdialoog-6-24-november-2020>
- Deviljee, J., Mabjaia, N., Volten, H., Haaima, M., & Sahai, A. (2023). *Project Samen Meten van vliegtuiggeluid (PAMV)*. Opgehaald van Vliegtuiggeluid: <https://www.vliegtuiggeluid.nl/projecten/samen-meten-van-vliegtuiggeluid>
- Europese Commissie (2023). *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van de richtlijn omgevingslawaai overeenkomstig artikel 11 van Richtlijn 2002/49/EG*. Opgehaald van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=COM:2023:139:FIN&from=EN>
- Famos (2022). *Factors moderating people's subjective reactions to noise. Guidebook how to reduce noise annoyance*. Opgehaald van <https://famos-study.eu/>
- Gemeente Amsterdam (2023). *Toezicht en handhaving horecabedrijven*. Opgehaald van <https://www.amsterdam.nl/ondernemen/horeca/toezicht-handhaving/>
- Gemeente Amsterdam (2024). *Waar kan ik overlast van Schiphol of van een helikopter melden?* . Opgehaald van <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/waar-kan-ik-overlast-van-schiphol-of-van-een-helikopter-melden-c13ec-kp>
- Gemeente Rotterdam (2016). *Geluidsmonitoringsysteem stadhuisplein uitgebreid*. Opgehaald van <https://persberichtenrotterdam.nl/persberichten/geluidsmonitoringsysteem-stadhuisplein-uitgebreid/>
- Gemeente Rotterdam (2024). *Stille klinkers*. Opgehaald van <https://www.rotterdam.nl/stille-klinkers>

- Gemeente Utrecht (2022). *Coalitieakkoord Utrecht 2022-2026*. Opgehaald van <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/college-van-b-en-w/-coalitieakkoord/2022-06-coalitieakkoord-2022-2026-investeren-in-utrecht.pdf>
- Gemeente Utrecht (2023). *Proef met lawaaiflitspaal*. Opgehaald van <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/gezonde-leefomgeving/geluid/proef-met-lawaaiflitspaal/>
- GGD (2002). *GGD-richtlijn Laag Frequent Geluid*. Opgehaald van <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2018-11/Laag%20Frequent%20Geluid%20%282002%29.pdf>
- GGD Gelderland-Zuid, e.a. (2023). *Geluidhinder in Gelderland & Overijssel*.
- GGD Leefomgeving (2023). *Hinder door een bromtoon*. Opgehaald van <https://ggdleefomgeving.nl/overlast/hinder-door-een-bromtoon/>
- GGDD GHOR Nederland (2023). *Omgevingsgeluid en gezondheid*. Opgehaald van <https://ggdghor.nl/onderwerp/omgevingsgeluid-en-gezondheid/>
- Helder, R., Welkers, D., Kempen, E. v., Verheijen, E., & Poll, R. v. (2020). *WHO-richtlijnen voor geluid. Consequenties voor het Nederlandse beleid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- IBP-VTH (2022). *Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/08/bijlage-1-programmaplan-ibp>
- ILT (2022). *Geluidszones beschermen toekomstige omwonenden*. Opgehaald van <https://magazines.ilent.nl/staatvan/2022/02/woningbouw-en-geluidzones>
- ILT (2023). *ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2023*. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport.
- ILT (2024). *Staat van de luchtvaart 2023*. Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport.
- IPLO (2023a). *Geluid en omgevingsplan*. Opgehaald van <https://iplo.nl/thema/geluid/geluid-regelgeving/wetsinstrumenten/geluid-omgevingsplan/>
- IPLO (2023b). *Overgangsrecht omgevingsvergunning Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)*. Opgehaald van <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/overgangsrecht/overgangsrecht-per-wet/wet-algemene-bepalingen-omgevingsrecht/>
- IPLO (2023c). *Overgangsfase omgevingsplan tot eind 2031*. Opgehaald van <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/overgangsfase-omgevingsplan-eind-2031/>
- IPLO (2023d). *Overgangsrecht geluid: bestaande besluiten en instrumenten naar de Omgevingswet*. Opgehaald van <https://iplo.nl/thema/geluid/geluid-regelgeving/overgangsrecht-geluid/bestaande-besluiten-instrumenten/>
- IPLO (2023e). *Geluid in de Omgevingswet - dit verandert er*. Opgehaald van <https://iplo.nl/thema/geluid/verandert/>
- IPLO (2023f). *Geluidsanering wegen onder beheer van gemeenten en waterschappen*. Opgehaald van <https://iplo.nl/thema/geluid/geluid-regelgeving/overgangsrecht-geluid/sanering-lokale-wegen/#:~:text=Het%20bevoegd%20gezag%20stelt%20een,liggen%2C%20horen%20op%20de%20lijst>

- IPLO (2023g). *Inhoud Besluit kwaliteit leefomgeving*. Opgehaald van <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/inhoud/besluit-kwaliteit-leefomgeving/>
- IPLO (2023h). *Instructieregels toelaten geluidgevoelig gebouw in een geluidaanachtsgebied*. Opgehaald van <https://iplo.nl/thema/geluid/geluid-regelgeving/wetsinstrumenten/geluid-omgevingsplan/geluidgevoelige-gebouw-geluidaanachtsgebied/>
- IPLO (2024a). *Hoofdlijnen geluid in het omgevingsplan*. Opgehaald van <https://iplo.nl/thema/geluid/geluid-regelgeving/wetsinstrumenten/geluid-omgevingsplan/hoofdlijnen-geluid-omgevingsplan/>
- IPLO (2024b). *Gecumuleerd geluid*. Opgehaald van <https://iplo.nl/thema/geluid/geluid-regelgeving/wetsinstrumenten/geluid-omgevingsplan/gecumuleerd-geluid/>
- Kenniscentrum InfoMil (2023a). *Wanneer en hoe BBT toepassen*. Opgehaald van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/beste-beschikbare/wanneer-bbt-bepalen/algemeen-bbt-bepalen/>
- Kenniscentrum Infomil (2023b). *Maatregelen*. Opgehaald van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/geluid/regelgeving/wet-algemene/toestemming-milieu/industrielawaai/maatregelen/>
- KNLTB e.a. (2023). *Handreiking Padel en Geluid*. Amstelveen: KNLTB.
- Leidsch Dagblad (2024, 11 april). Winnies strijd tegen vliegtuiglawaaï. *Leidsch Dagblad*.
- M+P (2023). *Sanering van verkeerslawaaï in de Omgevingswet*. Opgehaald van <https://mp.nl/verhaal/sanering-van-verkeerslawaaï-de-omgevingswet#:~:text=In%20een%20saneringsprogramma%20kunnen%20facultatief,da n%20voor%20de%20verplichte%20sanering>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022). *Nieuw milieuactieprogramma van de EU definitief vastgesteld*. Opgehaald van <https://ecer.minbuza.nl/-/nieuw-milieuactieprogramma-van-de-eu-definitief-vastgesteld>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023). Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/05/beantwoording-kamervragen-over-artikel-over-geluidoverlast-snelwegen-ondanks-elektrische-auto-s>
- ODBN (2023). *Wat is geluidsanering?* Opgehaald van <https://geluidsanering.odbn.nl/informatie/wat-is-geluidsanering#:~:text=Overdrachtsmaatregelen&text=Een%20overdrachtmaatregel%20wordt%20tussen%20de,bij%20de%20woning%20geplaatst%20worden>
- ODNHN (2021). *Infoblade Geluid in de Omgevingswet*. Opgehaald van https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiO4am37_CDAxUUHv0HHZ64C58QFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.odnhn.nl%2FMenu%2FOver%20ons%2FOver%20de%20OD%20NHN%2FNieuws%20archieff%2FNieuwsbrieven%2FNieuwsspecial%20Omgevingswet%20OD%20NHN%2FGeluid
- ODNZKG (2023). *Publieksjaarsverslag 2022*. Opgehaald van <https://odnzk.nl/over-ons/jaarsverslag-2022/>
- Omroep West (2022). *Buurt niet blij met padelbanen: 'Kinderen kunnen niet slapen door dat geknal'*. Opgehaald van Omroep West: <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4621762/buurt-niet-blij-met-padelbanen-kinderen-kunnen-niet-slapen-door-dat-geknal>
- OMWB (2021). *Bijlage geluid*. Opgehaald van <https://www.omwb.nl/wp-content/uploads/2021/02/4.-bijlage-geluid-omwb-februari-2021.pdf>

- OMWB (2023). *Jaarstukken 2022*. Tilburg: Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant.
- OMWH (2020). *Memo geluid onder de Omgevingswet*. Opgehaald van <https://www.odwh.nl/wp-content/uploads/ODWH-memo-geluid-onder-de-Omgevingswet-september-2020-8.pdf>
- Pointer (2024). *Winnie krijgt per dag 714 vliegtuigen over haar huis*. Opgehaald van <https://pointer.kro-ncrv.nl/overlast-vliegtuigen-schiphol>
- Potter, J. (2023). *Geluidbeleving / Soundscape in de Rijnmond*. Rotterdam: DCMR.
- ProRail (2023). *MJPG-plannen voor aanpak spoorgeluid definitief*. Opgehaald van <https://www.prorail.nl/nieuws/mjpg-plannen-voor-aanpak-spoorgeluid-definitief>
- Provincie Noord-Brabant (2024). *Geluidsanering*. Opgehaald van <https://www.brabant.nl/onderwerpen/milieu/geluid/geluidsanering#:~:text=De%20provincie%20is%20op%20grond,het%20rijk%20een%20budget%20beschikbaar>.
- Provincie Zuid-Holland (2019). *Position paper Provincie Zuid-Holland t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Geluid d.d. 30 januari 2019*. Opgehaald van https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A05386
- Provincie Zuid-Holland (2023). *Ondertekening van het geactualiseerde Regionaal Afsprakenkader Geluid en Ruimtelijke Ontwikkeling*. Opgehaald van <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/bestuur-zh/gedeputeerde-staten/besluiten/besluit/ondertekening-van-het-geactualiseerde-regionaal-afsprakenkader-geluid-en-ruimtel>
- Raad van State (2022). *Geen studentencampus in Amstelveen zonder instemming van de minister*. Opgehaald van <https://www.raadvanstate.nl/@131260/geen-studentencampus-in-amstelveen/>
- Randstedelijke Rekenkamer (2016). *Geluidhinder provinciale wegen*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Rijksoverheid (2021). *Geluidseisen warmtepompen en airco's worden aangescherpt*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/03/23/geluidseisen-warmtepompen-en-airco%E2%80%99s-worden-aangescherpt#:~:text=Per%201%20april%202021%20worden,geluid%20veroorzaken%20bij%20de%20buren>
- Rijksoverheid (2024a). *Geluidsoverlast van wegen*. Opgehaald van [https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geluidsoverlast/geluidsoverlast-van-wegen#:~:text=Sanering%20van%20bestaande%20woningen,het%20Meerjarenprogramma%20Geluidsanering%20\(MJPG\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geluidsoverlast/geluidsoverlast-van-wegen#:~:text=Sanering%20van%20bestaande%20woningen,het%20Meerjarenprogramma%20Geluidsanering%20(MJPG))
- Rijksoverheid (2024b). *Geluidsoverlast in de wet: regels en normen*. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geluidsoverlast/geluidsoverlast-in-de-wet>
- Rijksoverheid (2024c). *Waar kan ik klachten over geluidsoverlast van vliegtuigen melden?* Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/vraag-en-antwoord/waar-kan-ik-terecht-met-klachten-over-geluidsoverlast-van-vliegtuigen#:~:text=Rijksoverheid.nl,Waar%20kan%20ik%20klachten%20over%20geluidsoverlast%20van%20vliegtuigen%20melden%3F,de%20>
- Rijksoverheid (2024d). *Wat voor wegen zijn er in Nederland en wie is de wegbeheerder?* Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geluidsoverlast/vraag-en-antwoord/soorten-wegen-wegbeheerders>

- Rijkswaterstaat (2023). *Maatregelen tegen toename van geluid*. Opgehaald van <https://www.rijkswaterstaat.nl/leefomgeving/leefbaarheid-en-milieu/milieukwaliteit/geluid-langs-rijkswegen/maatregelen-tegen-toename-geluid>
- Rijkswaterstaat (2024). *ZOAB*. Opgehaald van <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wegbeheer/aanleg-wegen/zoab>
- RIVM (2017). *Effecten van geluid op gezondheid*. Opgehaald van Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu: <https://www.rivm.nl/geluid/over-geluid/effecten-van-geluid/hinder-en-slaapverstoring>
- RIVM (2021). *Geluidmonitor 2020*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RIVM (2022). *Geluidsmetingen: verwachte geluidsreductie door stille banden blijft uit*. Opgehaald van [https://www.rivm.nl/nieuws/geluidsmetingen-verwachte-geluidsreductie-door-stille-banden-blijft-uit#:~:text=De%20verwachting%20was%20dat%20deze,een%20aftrek%20\(correctie\)%20door](https://www.rivm.nl/nieuws/geluidsmetingen-verwachte-geluidsreductie-door-stille-banden-blijft-uit#:~:text=De%20verwachting%20was%20dat%20deze,een%20aftrek%20(correctie)%20door)
- RIVM (2023a). *Over geluid*. Opgehaald van <https://www.rivm.nl/geluid/over-geluid#:~:text=Het%20RIVM%20onderzoekt%20het%20geluid,golfbeweging%20voort%20door%20de%20lucht>
- RIVM (2023b). *Grondbeginselen van geluid*. Opgeroepen op november 29, 2023, van <https://www.rivm.nl/ggd-richtlijn-mmk-omgevingsgeluid/achtergronden-wetten-regels-beleid/grondbeginselen-geluid>
- RIVM (2023c). *De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RIVM (2023d). *Wet- en regelgeving en beleid bij omgevingsgeluid*. Opgehaald van <https://www.rivm.nl/ggd-richtlijn-mmk-omgevingsgeluid/achtergronden-wetten-regels-beleid/wetten-regels-beleid#:~:text=In%20tegenstelling%20tot%20de%20voorheen,boven%20het%20vastgestelde%20plafond%20uitkomt>
- RIVM (2023e). *Meer ernstige hinder en slaapverstoring door vliegtuiggeluid*. Opgehaald van <https://www.rivm.nl/nieuws/meer-ernstige-hinder-en-slaapverstoring-door-vliegtuiggeluid#:~:text=Meer%20omwonenden%20van%20luchthavens%20in,Dit%20blijkt%20uit%20RIVM%20Donderzoek>
- RIVM (2024a). *Geluidmonitor 2022. Meting en validatie van geluidproductie door rijkswegen en hoofdspoorwegen*. Opgehaald van <https://www.rivm.nl/publicaties/geluidmonitor-2022-meting-en-validatie-van-geluidproductie-door-rijkswegen-en>
- RIVM (2024b). *Wetgeving laagfrequent geluid*. Opgehaald van [https://www.rivm.nl/laagfrequent-geluid-en-bromtonen/wetgeving#:~:text=Er%20bestaat%20geen%20specifieke%20wet,Wet%20geluidhinder%20\(Wgh\)%20opgesteld](https://www.rivm.nl/laagfrequent-geluid-en-bromtonen/wetgeving#:~:text=Er%20bestaat%20geen%20specifieke%20wet,Wet%20geluidhinder%20(Wgh)%20opgesteld)
- RIVM (2024c). *Nieuw register voor geluidgegevens*. Opgehaald van <https://www.rivm.nl/nieuws/nieuw-register-voor-geluidgegevens>
- Taal, S. (2024). *Bewoners krijgen waarschijnlijk hun zin, padellers moeten twee uur eerder stoppen*. Opgehaald van <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4797663/bewoners-krijgen-waarschijnlijk-hun-zin-padellers-moeten-twee-uur-eerder-stoppen>
- TNO (2019). *Position Paper TNO t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Geluid d.d. 30 januari 2019*. Opgehaald van

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A05386

- Van Beek, A., & Swart, W. (2015). *Normen bij cumulatie van geluid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Van Kempen, E. (2020). *Nieuwe gezondheidskundige richtlijnen voor omgevingsgeluid*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Van Kempen, E. (2023). *Hinder en slaapverstoring door trillingen van treinen. Resultaten van de Vervolgmeting "Wonen langs het spoor"*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Van Mil, B., Noordink, M., & De Vreeze, N. (2022). *Beleidsdoorlichting geluid*. Den Haag: Kwink Groep.
- Van Poll, R., & Simon, S. (2023). *Onderzoek Beleving Woonomgeving (OBW)*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Verstappen, B. (2024). *Opinie: Laat inwoners van kleine gemeenten niet omkomen in de festivalisering*. Opgehaald van <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-laat-inwoners-van-kleine-gemeenten-niet-omkomen-in-de-festivalisering~b20f9aef/>
- VNG (2009). *Handreiking Bedrijven en milieuzonering*. Den Haag: VNG. Opgehaald van <https://vng.nl/publicaties/handreiking-bedrijven-en-milieuzonering>
- VNG (2022). *Servicedocument Activiteiten en milieuzonering Omgevingswet*. Den Haag: VNG.
- VZinfo.nl. (2023). *Leefomgeving | Geluid*. Opgehaald van <https://www.vzinfo.nl/leefomgeving/geluid>
- WHO (2019). *Environmental noise guidelines for the European Region*. Opgehaald van <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289053563>

Bijlage A

Commissie Van Aartsen

Het uitgangspunt van de Commissie Van Aartsen is dat er schade aan onze leefomgeving kan ontstaan wanneer regels niet goed worden toegepast, uitgevoerd of nageleefd. Schade die soms onherstelbaar is of alleen met veel moeite en tegen hoge kosten voor de belastingbetaler hersteld kan worden. Dit kan leiden tot schade voor mens, milieu en economie. Een goed functionerend VTH-stelsel is daarom essentieel voor het voorkomen van zulke schade.

De commissie komt tot de conclusie dat het VTH-stelsel niet goed functioneert. Daarnaast is het VTH-stelsel nog steeds versplinterd en vrijblijvend. De commissie adviseert om binnen de fundamenteën van het bestaande stelsel tot een aantal essentiële verbeteringen te komen.

Een van de aanbevelingen gaat over het inrichten van rijkstoezicht op de omgevingsdiensten. De staatssecretaris heeft besloten om deze aanbeveling niet op te volgen. Er was te weinig bestuurlijk draagvlak voor. Er is een alternatieve invulling gekozen, die bestaat uit 4 onderdelen:

1. Versterking van het horizontaal toezicht door gemeenten en provincies.
2. Signalerende en thematische onderzoeken door rijksinspectie ILT.
3. Visitatie door de omgevingsdiensten.
4. Tweejaarlijkse rapportage over de Staat van het VTH.

Bijlage B

De personen die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, werken bij de volgende organisaties:

- DCMR Milieudienst Rijnmond
- Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek
- Omgevingsdienst Regio Arnhem
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen
- Omgevingsdienst Regio Utrecht
- Omgevingsdienst RUD Zuid-Limburg
- Omgevingsdienst West-Holland
- Gemeente Dronten
- Gemeente Súdwest-Fryslân
- Gemeente Utrecht
- Provincie Gelderland
- Provincie Overijssel
- Provincie Utrecht
- GGD Landelijke werkgroep Geluid
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Rijkswaterstaat
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Bouwend Nederland
- Technische Universiteit Eindhoven
- Nederlandse Stichting Geluidshinder
- Vereniging van Evenementenmakers

De personen die de enquête hebben ingevuld, werken bij de volgende omgevingsdiensten:

- Omgevingsdienst Groningen
- Fryske Utfieringstsjinst Milieu en Omjouwing
- RUD Drenthe
- Omgevingsdienst de Vallei
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen
- Omgevingsdienst Achterhoek
- Omgevingsdienst Noord-Veluwe
- Omgevingsdienst Regio Utrecht
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- Omgevingsdienst West-Holland
- DCMR Milieudienst Rijnmond
- Omgevingsdienst Midden-Holland
- Omgevingsdienst Flevoland, Gooi, Vechtstreek
- Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
- RUD Limburg-Noord
- RUD Zuid-Limburg

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres : Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Telefoon : 088 489 00 00

Website : www.ilent.nl

Twitter/Instagram : @inspectieLenT