

Toelaten nieuwe woningen

Afwegingsruimte geluid gemeenten

Welke afwegingsruimte hebben gemeenten voor geluid bij het toelaten van woningen? En hoe vult de gemeente Diemen die in?

Door: Frank Elbers

Over de auteur:

ir. F.B.J. Elbers is senior-adviseur bij dBvision uit Utrecht. Hij is betrokken geweest bij het opstellen van het Besluit kwaliteit leefomgeving in opdracht van IenW en de beleidsregels geluid van diverse gemeenten waaronder Diemen. M. Reijnen en P. van de Mortel zijn Beleidsadviseur milieu bij de gemeente Diemen

Inleiding

Met de Omgevingswet is een stelselherziening van het omgevingsrecht gerealiseerd. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving is één van de verbeterdoelen. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. Eén van de taken is het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen (hierna woningen). Dit is een taak van de gemeente. De geluidregels en de bestuurlijke afwegingsruimte hiervoor staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

In dit artikel is te lezen welke bestuurlijke afwegingsruimte het Bkl hiervoor biedt. De gemeente Diemen heeft beleid vastgesteld waarin staat hoe dit wordt ingevuld. Dit artikel beschrijft voorbeelden van de gemeenten Diemen en de keuzen die zijn gemaakt bij het opstellen van het geluidbeleid.

De Omgevingswet

Uit onderstaande (verkort weergegeven) selectie van regels uit de Omgevingswet blijkt dat de gemeente een belangrijke rol heeft om met lokale regels een gezonde fysieke leefomgeving te bereiken. Het beschermen van de gezondheid door het beheersen van geluid is daar een onderdeel van.

Samenvatting van regels:

- Maatschappelijk doel Omgevingswet: het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften (art. 1.3).
- De uitwerking kan in ieder geval betrekking hebben op het beschermen van de gezondheid (artikel 2.1, derde lid).
- De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen (art. 2.4).
- Regels worden in ieder geval gesteld over omgevingsplannen met het oog op het beschermen van de gezondheid, met betrekking tot de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (art. 2.28).

Een nadere uitwerking van de regels voor het toelaten van woningen staat in het Bkl.

Besluit kwaliteit leefomgeving

Het toelaten van woningen op bepaalde locaties wordt geregeld in een omgevingsplan. De regels die daarvoor gelden staan in afdeling 5.1 evenwichtig toedelen van functies aan locaties (ETFAL). Het gaat dan om diverse aspecten zoals veiligheid, waterbelangen, gezondheid en milieu (§ 5.1.4) en landschappelijke of stedenbouwkundige waarden. § 5.1.4.2a.4 gaat over geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden. Binnen een geluidaandachtsgebied kan het geluid hoger zijn dan de standaardwaarde. De wet noemt de standaardwaarde een geaccepteerd vertrekpunt waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken. Hieronder staan bepalingen uit het Bkl samengevat op grond waarvan de gemeente de bestuurlijke afwegingsruimte gemotiveerd dient in te vullen.

Bij het toelaten van woningen voorziet het omgevingsplan erin dat het geluid door een weg, spoorweg of industrieterrein aanvaardbaar is. Geluid is in ieder geval aanvaardbaar als het niet hoger is dan de standaardwaarde. Daarin kan (zoveel mogelijk) worden voorzien door bijvoorbeeld de locatiekeuze en de stedenbouwkundige opzet. Als woningen toch zijn voorzien op een locatie met meer geluid, geeft de wet instructieregels die gemeenten verplichten om maatregelen zoals geluidreducerende wegdekken en schermen in de beoordeling mee te nemen (art. 5.78u). Een omgevingsplan kan erin voorzien dat een nieuwe woning wordt toegelaten met geluid hoger dan de standaardwaarde. In dat geval moet de gemeente beoordelen of:

- geluidbeperkende maatregelen zoals geluidreducerende wegdekken en schermen getroffen kunnen worden, en
- de overschrijding van de standaardwaarde met deze maatregelen zoveel mogelijk wordt beperkt, en
- het geluid niet hoger is dan de grenswaarde.

Geluidbeperkende maatregelen worden in aanmerking genomen als die financieel doelmatig zijn en daartegen geen overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard bestaan. Ook dit naar het oordeel van de gemeente.

Wanneer een woning wordt toegelaten met geluid hoger dan de standaardwaarde, dan wordt de geluidluwe gevel in de afweging meegenomen. Het Bkl definieert een geluidluwe gevel als een gevel die ten opzichte van de andere gevels van een geluidgevoelig gebouw relatief weinig wordt belast door geluid. De gemeente kan daar als bevoegd gezag zelf nog een nadere invulling

aan geven. In het kamerdossier bij de Aanvullingswet geluid (Kamerstukken I 2019/20, 35 054, G) staat dat:

- De regering is net als deze leden van mening dat het goede – een geluidluwe gevel – de norm moet zijn en het afwijken een incident;
- Andere belangen dan het belang van het beschermen van de gezondheid, dat gediend wordt met een geluidluwe gevel, kunnen de doorslag geven. Het bestuursorgaan moet daar dan wel goede redenen voor hebben en dit moet deugdelijk gemotiveerd worden (artikel 3:46 Awb).

In het Bkl (art. 5.78ab) is dit geregeld door bij een overschrijding van de standaardwaarde tevens het belang van het beschermen van de gezondheid door een geluidluwe gevel te betrekken. Als de grenswaarde wordt overschreden geldt een zwaardere eis en wordt rekening gehouden met dit belang.

De regels in het Bkl zijn primair gericht op elke geluidbronsoort afzonderlijk. De geluidbronsoorten zijn zo gedefinieerd dat voor het naleven van de geluidregelgeving steeds één verantwoordelijk instantie is aan te wijzen. Toch speelt het geluid van meerdere bronnen samen een belangrijke rol bij het beschermen van de gezondheid. In het Bkl is ervoor gekozen dat de gemeente bij het toelaten van nieuwe woningen de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid op het geluidgevoelige gebouw beoordeelt.

Om deze beoordeling te kunnen doen wordt bij overschrijding van de standaardwaarde het gecumuleerde geluid bepaald, door geluid van verschillende bronsoorten gewogen op te tellen. Dat is voortgekomen uit een nadrukkelijke wens van de Tweede Kamer. Het gecumuleerde geluid is niet genormeerd. De gemeente dient aan de waarde van het gecumuleerde geluid een kwalificatie toe te voegen.

Vastleggen van gemeentelijke beleidsregels geluid

De bestuurlijke afwegingsruimte kan worden ingevuld door gemeentelijke beleidsregels voor geluid op te stellen. Met beleidsregels wordt voorkomen dat de gemeente bij elk besluit een ad hoc afweging moet maken, is het voor een initiatiefnemer zoals een projectontwikkelaar vooraf duidelijk hoe de gemeente omgaat met de bestuurlijke afwegingsruimte en worden initiatieven op gelijke wijze getoetst.

Het vastleggen van lokale (beleids-)regels kan op verschillende manieren [2]. Denk daarbij aan regels in de kerninstrumenten van de wet zoals de omgevingsvisie, het omgevingsplan of een omgevingsvergunning. Maar ook vastlegging in losse beleidsdocumenten zoals 'Beleidsregels geluid' is mogelijk. De keuze voor het omgevingsplan heeft als voordeel dat de geluidregels onderdeel zijn van de overige regels van de gemeente voor de fysieke leefomgeving. Ook is in dat geval bij vaststelling en wijziging van de geluidregels de openbare voorbereidingsprocedure (Awb, afdeling 3.4) van toepassing. De keuze voor een los beleidsdocument heeft als voordeel dat de geluidregels overzichtelijk gebundeld zijn. Er is ook geen openbare voorbereidingsprocedure nodig bij vaststelling en wijziging. In de gemeente Diemen stelt het college van B&W de geluidregels in een afzonderlijk beleidsdocument vast en wordt de gemeenteraad geïnformeerd.

Integrale afweging wel of niet verwerken in de regels

Het is een keus om bij het opstellen van lokale beleidsregels de normering en voorwaarden enerzijds specifiek te richten op doen zoals het 'beschermen van de gezondheid met betrekking tot de beheersing van geluid' of anderzijds in de regels al een meer

integrale afweging te verwerken. In het laatste geval worden de geluidregels veelal afgezwakt, omdat de verwachting is dat bij een integrale afweging het aspect geluid niet bepalend is bij de besluitvorming. Deze keus kan op verschillende niveaus bij het opstellen van regels worden gemaakt. Twee voorbeelden: 1. voor het aspect beschermingsniveau en 2. voor de toepasbaarheid van een geluidreducerend wegdek.

1. Beschermingsniveau

- a. Ligt de nadruk bij het opstellen van geluidregels om een minimaal beschermingsniveau te halen van de gezondheid met betrekking tot de beheersing van geluid? Wordt bij de besluitvorming zo'n volwaardig uitgewerkte variant gelegd naast andere varianten die bijvoorbeeld beter scoren op kosten en verkoopbaarheid van de woning?
- b. Of wordt de afweging van deze andere aspecten al verweven in de geluidregels en kan daarmee een akoestisch minder aanvaardbare situatie bij toepassing van de geluidregels (in de bredere afweging) als aanvaardbaar worden geduid?

In de beleidsregels van de gemeente Diemen [3] is ervoor gekozen om geluidregels op te stellen die gericht zijn op een minimaal *beschermingsniveau*. De uitwerking van initiatieven voor nieuwe woningen dient ten minste één variant te bevatten die voldoet aan de beleidsregels. Als naar het oordeel van initiatiefnemer overwegende bezwaren spelen kunnen ook andere varianten worden uitgewerkt. Daardoor ontstaat een situatie waarbij het gemeentebestuur ter voorbereiding op een besluit over nieuwe woningen de balans kan opmaken tussen benutten en beschermen. In het geval van woningen en geluid: Kiezen om volledig vast te houden aan de eigen beleidsregels geluid om daarmee voldoende te 'beschermen' of op onderdelen gemotiveerd af te wijken en daarmee 'benutten' zwaarder te laten meewegen.

2. Toepasbaarheid van een geluidreducerend wegdek.

- a. Ligt de nadruk bij het afwegen van een geluidreducerend wegdek op geluidreductie en gezondheid en worden (indien deze doelmatig is) ook andere aspecten als technische beperkingen betrokken?
- b. Of worden technische beperkingen op voorhand al meegenomen voordat de doelmatigheid van de geluidmaatregel wordt getoetst?

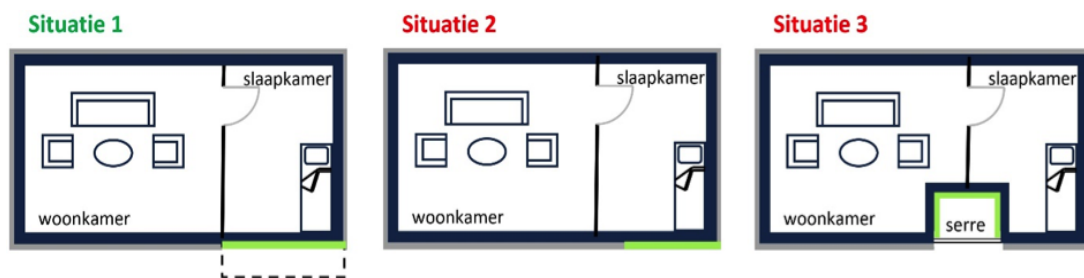
Voor dit aspect is in Diemen gekozen om andere aspecten zoals technische beperkingen op voorhand mee te nemen in de beleidsregels. Zo wordt een geluidreducerend wegdek niet overwogen bij een kruisingsvlak omdat de levensduur van zo'n wegdek door het wringende verkeer te klein is. Oplossingen zoals het afsluiten van kruisende wegen worden op voorhand al uitgesloten. Het heeft daarom weinig zin om de variant waarbij een geluidreducerend wegdek op de kruising doorloopt in de overweging mee te nemen.

Geluid vanaf het begin van het ontwerp al meenemen

Bij de invulling van de bestuurlijke afwegingsruimte streeft de gemeente Diemen bij nieuwbouw van woningen naar een gezond woon- en leefklimaat. Voldoen aan de standaardwaarde is daarbij de norm. Om dat te realiseren is het van belang om geluid vanaf het begin van het ontwerp al mee te nemen.

In de beleidsregels van Diemen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- In het Actieplan geluid 2024-2028 van de gemeente Diemen zijn plandrempels vastgesteld. Het streven is om bij een overschrijding van de standaardwaarde deze plandrempels niet



Figuur 1: Voorbeelden van geluidluwe gevel in de gemeente Diemen.

te overschrijden. Overschrijding van de plandrempel uit het Actieplan geluid is alleen mogelijk bij zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen;

- De keuze van locaties voor woningbouw en/of andere geluidgevoelige functies vindt plaats in het kader van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan voor Diemen;
- Bij het ontwikkelen van nieuwbouw wordt in de eerste plaats ingezet op integraal (stedenbouwkundig) ontwerp waar het beperken van geluid boven de standaardwaarde onderdeel van is;
- Bij overschrijding van de standaardwaarde worden in de tweede plaats geluidbeperkende maatregelen zoals geluidreducerend wegdek en geluidschermen onderzocht. Op basis van de resultaten van dit onderzoek wordt besloten of deze worden meegenomen in het plan;
- Pas daarna komen in de derde plaats maatregelen aan het gebouw in beeld. Het op natuurlijke wijze ventileren van de woning moet daarbij mogelijk blijven en de inzet van dove gevels wordt zoveel mogelijk vermeden;
- Iedere nieuwe woning heeft bij overschrijding van de standaardwaarde minstens één geluidluwe gevel, één geluidluwe buitenruimte en één slaapkamer aan de geluidluwe gevel;
- Bij de beoordeling van gecumuleerd geluid zijn waarden boven 66 dB (zonder luchtvaart) onwenselijk.

Afweging van bron- en overdrachtsmaatregelen met eenduidig criterium

Voor de gemeentelijke situatie is een eenduidig criterium ontwikkeld om de doelmatigheid van bron- en overdrachtsmaatregelen te beoordelen. Het criterium is gebaseerd op de regels in het Bkl voor rijksinfrastructuur en het Rijkscriterium voor lokale sanering. Daarin is een kosten – batensysteem verwerkt met maatregelpunten en reductiepunten. De reductiepunten voor nieuwe woningen zijn aangepast om ervoor te zorgen dat de werkelijke kosten van deze maatregelen in redelijke verhouding staan tot de kosten voor nieuwe woningen. De nieuwe regels zijn een nadere invulling van art. 5.78u van het Bkl en moeten ervoor zorgen dat initiatiefnemers van nieuwe woningen bron- en overdrachtsmaatregelen als volwaardig alternatief bij hun plannen uitwerken.

Geluidluwe gevel is meer dan geluidluw geveldeel

De eis voor een geluidluwe gevel is in Diemen nader uitgewerkt met voorbeelden. Met de voorbeelden wordt voorkomen dat oplossingen uitgewerkt worden voor alleen een geluidluw geveldeel. Figuur 1 geeft drie voorbeelden. Situatie 1 voldoet omdat de volledige gevel van de slaapkamer geluidluw is (groene lijn); eventueel vanwege de afscherming van een balkonscherm (gestippelde lijn). Situatie 2 voldoet niet omdat geen volledige gevel van de slaapkamer geluidluw is. Situatie 3 voldoet om dezelfde reden niet.

Maatregelen die enkel een geveldeel afschermen zijn in Diemen geen volwaardig alternatief voor de geluidluwe gevel. Voor het

te openen raam in een geluidluwe gevel is een minimale afmeting vastgelegd.

Geluidluwe buitenruimte laten aansluiten bij Bbl

De eisen voor de geluidluwe buitenruimte sluiten aan bij §4.5.6 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Hierin is vastgelegd voor welke situatie een woning wel of niet een buitenruimte moet hebben. Tevens zijn minimale afmetingen vastgelegd. Als aan een woning geveldelen zijn voorzien die zorgen voor afscherming van geluid op de geluidluwe buitenruimte, dan wordt in Diemen de geluidreductie door deze geveldelen bepaald met de rekenmethode Geluidwering Grote Gemeenten '97.

Eerste ervaringen in de gemeente Diemen

De beleidsregels voor geluid zijn in de gemeente Diemen gelijktijdig ontwikkeld met de uitwerking van diverse woningbouwplannen op geluidbelaste locaties. Daardoor is direct ook al praktijkervaringen opgedaan. De eerste ervaringen met de nieuwe beleidsregels zijn positief. De nieuwe beleidsregels zijn meer gedetailleerd uitgewerkt dan de geluidregels uit 2011. Daardoor krijgt de initiatiefnemer aan de voorkant meer duidelijkheid over de verwachtingen over onderzoek en motivatie. De gemeente Diemen wil naast de voorkeursvariant van de initiatiefnemer ook een geluidvariant uitgewerkt zien die aan de gemeentelijke beleidsregels geluid voldoet. Met deze geluidvariant ontstaat meer inzicht, dat helpt bij het ontwerpproces van de initiatiefnemer en de afstemming met de gemeente. Door dat inzicht wordt het gesprek gebaseerd op concreet uitgewerkte varianten in plaats van op verschillende algemene beelden, inschattingen en verwachtingen.

Conclusie

Het toelaten van nieuwe woningen is een taak van de gemeente. De gemeente stelt daarvoor regels op met het oog op het beschermen van de gezondheid, met betrekking tot de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. De gemeente Diemen heeft regels opgesteld waarbij het geluid op de gevel in principe niet hoger is dan de standaardwaarde. De geluidluwe gevel en – buitenruimte nemen daarbij een belangrijke plaats in. De eerste ervaringen met de toepassing van de nieuwe beleidsregels zijn positief. Dat komt mede omdat meer in detail is vastgelegd wat de gemeente van een initiatiefnemer verwacht én omdat ook de geluidvariant als oplossing wordt uitgewerkt. Daardoor is de gemeente in de positie om een besluit te nemen op basis van een gemotiveerde afweging.

Literatuur

- [1] Omgevingswet en Besluit kwaliteit leefomgeving.
- [2] Bouwstenen voor gemeentelijk geluidbeleid Omgevingswet, provincie Utrecht, F.B.J. Elbers en J. Kamer, 22 augustus 2024.
- [3] Beleidsregels geluid Omgevingswet Diemen 2025, vastgesteld op 25 maart 2025 (zoek bij lokale regelgeving op CVDR737071).