

EINDRAPPORT

Wat te doen met stilte?

Onderzoek naar stiltegebiedenbeleid

Provincie Flevoland | oktober 2016



| Inhoudsopgave |

Kernpunten en aanbevelingen	3
Reactie Gedeputeerde Staten	6
Nawoord Rekenkamer.....	8

| Kernpunten en aanbevelingen |

Inleiding

Stiltegebieden zijn een waardevol instrument van de provincie. Zij kunnen worden gebruikt om te voorzien in de behoefte aan rust, als tegenhanger voor een steeds drukker wordende leef- en werkomgeving. Ook kunnen via deze gebieden positieve gezondheidseffecten worden gerealiseerd, de belevingswaarde van een landschap worden vergroot en kan stilte en rust voor toekomstige generaties worden veiliggesteld.

Provincies hebben op basis van de Wet geluidhinder uit 1979 de opdracht gekregen om stiltegebieden aan te wijzen. In deze stiltegebieden dienen de natuurlijke geluiden niet of nauwelijks verstoord te worden.¹ Ook vanuit Europese wet- en regelgeving zijn de provincies verzocht om zich in te zetten voor stilte. In 2002 heeft Nederland via de EU-Richtlijn omgevingslawaai de opdracht meegekregen om stilte te beschermen in o.a. de stiltegebieden.² Provincies hebben veel beleidsvrijheid ten aanzien van stiltegebieden. De Wet milieubeheer stelt slechts dat de provincie stiltegebieden moet aanwijzen en regels moet opstellen voor het voorkomen of verminderen van geluidhinder in stiltegebieden.³ Sinds de aanwijzing van de stiltegebieden halverwege de jaren '80 is de omvang van deze gebieden en de mate waarin deze gebieden stil zijn, geleidelijk aan afgenomen. In 2006 waarschuwde de Gezondheidsraad dat bij ongewijzigd beleid in 2030 ongeveer 30% van het areaal aan stiltegebieden niet meer stil zal zijn.⁴ Een relatief recente ontwikkeling in dit beleidsveld, waarover het IPO in 2011 een rapport heeft gepubliceerd, betreft het benutten van de stilte in stiltegebieden.

In 2011 heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) het rapport *Een luisterend oor voor de stilte* uitgebracht. Hierin is in interprovinciaal verband een nieuwe visie neergelegd op het beleid voor stiltegebieden, namelijk “*van beschermen en behouden, naar versterken en beleven*”.⁵ In dit rapport wordt een oproep gedaan aan de provincies om aan de hand van ontwikkelplannen samen met betrokkenen op zoek te gaan naar manieren om stilte beter te benutten en worden veel voorbeelden gegeven ter inspiratie. Verschillende geïnterviewde beleidsambtenaren geven aan dat de provincies geen of beperkt uitvoering geven aan deze visie, of dat deze visie niet integraal op hen van toepassing is.⁶

Aanleiding en doel van het onderzoek

Het voornemen om stiltegebieden(beleid) te gaan onderzoeken komt voort uit een bredere oriëntatie naar het onderwerp geluidhinder. Daaruit kwamen de onderwerpen geluidhinder provinciale wegen en stiltegebieden naar voren als meest relevant. Gekozen is toen om beide onderwerpen volgtijdelijk te onderzoeken. Het rapport Geluidhinder provinciale wegen is reeds op 17 mei 2016 gepubliceerd.

¹ De bepalingen over stiltegebieden zijn overgegaan naar de Wet milieubeheer, artikel 1.2.

² Europese Gemeenschap (2002), Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai.

³ Art. 1.2 Wet milieubeheer.

⁴ Een stiltegebied wordt hier beschouwd als 'niet meer stil' wanneer het een geluidbelasting boven de 40 dB(A) Leq24 heeft. Bron: Gezondheidsraad (2006) Stille gebieden en gezondheid, p. 40.

⁵ IPO (2011), Een luisterend oor voor de stilte.

⁶ Provincie Flevoland (2016), interview ambtelijke organisatie, 17 juni 2016; Provincie Utrecht (2016), interview ambtelijke organisatie, 6 juni 2016 & Provincie Flevoland (2016), Reactie op Rapportage voor feitelijk wederhoor, d.d. 24 augustus 2016.

Doel van dit onderzoek is om inzicht te bieden in het stiltegebiedenbeleid van de Randstedelijke provincies. Hiervoor zijn de stiltegebieden en het provinciale beleid in beeld gebracht. De Rekenkamer maakt daarbij onderscheid tussen drie beleidsrichtingen: loslaten⁷, behouden⁸ of benutten⁹. In dit onderzoek heeft de Rekenkamer geëxperimenteerd met nieuwe onderzoeksprocedures en publicatievormen. Zo is het onderzoek meer beschrijvend, dan beoordelend van aard en zijn de resultaten van het onderzoek gepresenteerd aan de hand van een website. Om de kwaliteit van het onderzoek te garanderen heeft feitelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor plaatsgevonden.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek richtte zich op een beschrijving van het stiltegebiedenbeleid aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

Onderzoeksvragen:

1. Wat zijn stiltegebieden?
2. Wat zijn de mogelijkheden voor stiltegebieden?
3. Op welke wijze heeft de provincie de afgelopen vijf jaar invulling gegeven aan stiltegebiedenbeleid?

Kernpunten en aanbevelingen

De uitgebreide beantwoording van de onderzoeksvragen vindt u op de website

www.stiltegebiedeninderandstad.nl Samengevat gaat het voor Flevoland om de volgende kernpunten:

Kernpunten:

- Flevoland is dankzij haar ruimtelijke inrichting een vrij stille provincie; de functies natuur, landbouw en bebouwing zijn vaak strikt van elkaar gescheiden. Hierdoor kent het landelijke gebied veel rust en stilte.
- Het Flevolandse stiltegebiedenbeleid staat loslaten van stiltegebieden toe:
 - Stiltegebieden worden opgeheven wanneer deze niet of nauwelijks toegankelijk zijn voor de mens (en bescherming op basis van de Wet milieubeheer naar mening van de provincie geen toegevoegde waarde (meer) geeft).
 - Stiltegebieden worden verkleind wanneer (delen) van stiltegebieden niet meer stil zijn door autonome ontwikkelingen (zoals toenemend autoverkeer).Dit heeft er toe geleid dat Flevoland onlangs twee van de vijf stiltegebieden heeft opgeheven, waardoor het areaal stiltegebieden is afgenomen met 78%.
- De stilte in stiltegebieden wordt behouden middels vrij strenge beschermingsregels. De verbodsbepalingen kennen bijvoorbeeld geen voorbehoud en de Flevolandse richtwaarde van 35 dB per uur is relatief laag. De stiltegebieden zijn dan ook echt stil, dit in tegenstelling tot veel stiltegebieden in andere provincies.

⁷ Wanneer het beleid is gericht op het loslaten van stiltegebieden, dan investeert de provincie nauwelijks in haar stiltegebieden, versoepelt de regels in stiltegebieden en/of verkleint (het aantal) stiltegebieden. Als gevolg daarvan worden stiltegebieden sneller minder stil en kleiner, maar hebben burgers ook met minder regels te maken.

⁸ Wanneer het beleid is gericht op het behouden van stiltegebieden, dan zal de provincie de stiltegebieden zoveel mogelijk beschermen. De provincie spant zich dan in om lawaaige activiteiten en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in- en om stiltegebieden te voorkomen. Ook kunnen zij besluiten om de provinciale wegen nabij stiltegebieden te voorzien van geluidswallen of stil asfalt om de stilte in het gebied te behouden. Door deze maatregelen wordt de rust en stilte in een gebied gewaarborgd voor mensen nu en in de toekomst.

⁹ Wanneer het beleid gericht is op het benutten van stiltegebieden, dan doet de provincie meer met stilte dan alleen het behouden ervan. De provincie stimuleert dan dat in een stiltegebied activiteiten en ontwikkelingen plaatsvinden waarbij stilte toegevoegde waarde heeft maar die zelf weinig lawaai veroorzaken, zoals stiltewandelingen of revalidatiecentra.

- Het beleid is niet gericht op het benutten van stiltegebieden:
 - De provincie heeft geen beleid om initiatieven (gericht op beleving van stilte) in stiltegebieden te stimuleren.
 - Stiltegebieden worden niet ingezet om beleidsdoelstellingen op andere provinciale beleidsterreinen (zoals economie of wonen) te realiseren.

De Rekenkamer constateert dat sinds het IPO-rapport *Een luisterend oor voor de stilte* uit 2011 het stiltegebiedenbeleid nog niet expliciet ter standpuntbepaling is voorgelegd aan PS. De volgende aanbevelingen zijn dan ook gericht aan PS.

Aanbevelingen:

1. Bespreek met elkaar of u elementen uit de beleidsrichtingen 'Benutten' en 'Behouden' wilt toevoegen aan het huidige stiltegebiedenbeleid.
 - a. Indien u het stiltegebiedenbeleid wenst te richten op het benutten van stiltegebieden, kunt u o.a. overwegen om:
 - Het bewustzijn van stiltegebieden te vergroten door hierover intensiever te communiceren naar burgers, ondernemers en andere overheden.
 - De toegankelijkheid van de stiltegebieden te (helpen) verbeteren.
 - Initiatieven die stiltebeleving stimuleren, te ondersteunen door inzet van expertise en/of financiële middelen en netwerkondersteuning.
 - Een ontwikkelingsplan op te stellen voor stiltegebieden, zoals het IPO-document *Een luisterend oor voor de stilte* aanraadt.
 - b. Indien u het stiltegebiedenbeleid (nog meer) wenst te richten op het behouden van stiltegebieden, kunt u o.a. overwegen om:
 - De geluidbelasting in stiltegebieden (intensiever) te monitoren middels geluidmetingen, zodat u een eventuele afname van de stilte in stiltegebieden kunt signaleren.
 - Op provinciale wegen door of in de buurt van stiltegebieden geluidreducerende maatregelen te nemen.
 - Aan de randen van stiltegebieden bomen of struiken aan te planten, zodat geluiden uit de omgeving (met name van wegverkeer) gedempt worden.
 - c. U kunt overwegen om per (groep gelijksoortige) gebied(en) te differentiëren, zodat bijvoorbeeld het beleid voor het ene gebied meer gericht is op 'Behouden' en voor het andere gebied meer op 'Benutten'.
2. Indien u naar aanleiding van deze bespreking aanpassingen van het stiltegebiedenbeleid wenst, vraag GS hiervoor dan een voorstel te formuleren.

Reactie Gedeputeerde Staten



PROVINCIE FLEVOLAND

Randstedelijke Rekenkamer
Mevrouw Dr. Ir. A.W.C. Hoenderdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265
Fax
(0320)-265260
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl



Verzenddatum

19 OKT. 2016

Onderwerp

bestuurlijke reactie stiltegebieden

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk

1972832

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Graag maken we van de gelegenheid gebruik om te reageren op het concept van de bestuurlijke nota *Wat te doen met stilte? Onderzoek naar stiltegebiedenbeleid*.

Algemeen

In de eerste plaats waarderen wij uw zoektocht naar andersoortige onderzoeken. Dit onderzoek is daarvan een mooi voorbeeld. Enkele jaren geleden heeft u een aantal quick scans uitgevoerd. Niet alleen leidt dat tot een andere methode van uitvoeren van onderzoek; het zorgt ook voor een wat andere wijze van rapporteren en publiceren. We stellen het op prijs dat u besloten heeft bij dit onderzoek hoor en wederhoor toe te passen.

In dit geval bent u van plan in oktober - naast de bestuurlijke nota - een website te presenteren. Daarbij hebben wij als vraag welke status deze concept-bestuurlijke nota en het feitenrapport hebben.

Feiten en meningen

Ten tweede heeft u het voornemen om dit onderzoek vooral feitelijk te houden en minder een beoordeling van beleid te geven. U heeft geen onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en effectiviteit van het gevoerde beleid. Uw poging is echter naar onze mening ten dele gelukt. Zo omschrijft u drie beleidsrichtingen. Wij begrijpen deze indeling niet, met name omdat het doel van het beleid 'de bescherming van stilte' moet zijn en niet het instrument 'stiltegebieden'.

Interprovinciale vergelijking

Een ander element is ook naar voren gekomen in het onderzoek Geluidhinder langs wegen, namelijk dat de problematiek in de ene provincie feitelijk anders is dan in andere provincies. Eén van de kwaliteiten van Flevoland is dat onze leefomgeving stiller is dan elders. Uiteraard is ons bekend dat ook in Flevoland de stilte onder druk staat, bijvoorbeeld door toenemend verkeerslawaaï. Dat is echter voor ons geen reden om de Flevolandse norm van 35 dB(A) uur-gemiddelde los te laten. Dit is een kwalitatief aspect van onze leefbaarheid waar we trots op zijn. En ook al is Flevoland in veel opzichten een normale provincie, toch onderscheidt onze provincie zich door deze fysieke kwaliteiten. Daarom passen wij het vastgestelde stiltegebied toe en handhaven wij de bescherming van onze natuurgebieden. U erkent dit ook in uw bestuurlijke nota.

Intlichingen bij
drs. G. de Vos

Doorkiesnummer
0320 265759

Bezoekadres
Visarenddreef 1
Lelystad

Bladnummer

2

Ons kenmerk:

1972832

Uitvoering van beleid

Als college voeren wij het vastgestelde beleid uit, ook op het gebied van stilte en de bescherming van de mens tegen geluidsoverlast. De evaluaties van respectievelijk het IPO (2011) en ons college (2012) zijn aan de orde geweest in commissieverband in 2014. Dit heeft geleid tot de partiële wijziging van de Verordening Fysieke Leefomgeving door Provinciale Staten. Dit besluit betekent dat het areaal stiltegebied met 78% is verminderd door het schrappen van de stilte status voor de Oostvaardersplassen en het Zwartemeer. Daarbij is het echter noodzakelijk te vermelden dat die stilte in deze gebieden overeenkomstig de intentie van het beleid, wel beschermd blijft onder de status van de Natuurbeschermingswet.

Aanbevelingen

Als u de aanbeveling bedoeld heeft als uitnodiging aan Provinciale Staten om het onderwerp stiltegebieden te bespreken, dan kunnen wij ons in deze aanbeveling vinden. Daarbij denken we ook dat dit bij de opstelling en uitwerking van de Omgevingsvisie een onderwerp kan zijn waarbij naar verwachting sprake is van een integrale afweging van belangen.

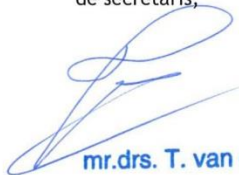
Met uw beoordeling zijn we minder gelukkig. U plaatst het stiltegebiedenbeleid in de categorie 'loslaten' (niet investeren, regels versoepelen). Dit kan de suggestie wekken dat Flevoland de bescherming van stilte niet belangrijk vindt. Provinciale Staten hebben het beleid geformuleerd in het Omgevingsplan 2006. Sedertdien voeren wij dit beleid uit en daarbij realiseren we ons dat de werkelijkheid verandert en dat ook het bestaande instrumentarium anders kan worden ingezet. Wij zijn van mening wij dit beleid consistent en doelmatig hebben uitgevoerd. Daarvoor verwijzen wij naar de eerder genoemde recente besluiten van Provinciale Staten. Deze beslissingen zijn er niet op gericht geweest om Flevoland minder stil te maken. Uiteraard is het aan Provinciale Staten om te beoordelen of dit beleid moet worden bijgesteld en vast te stellen welk instrumentarium daarbij het beste past.

Overigens merken wij op dat het Feitenrapport aan dat Flevoland in de categorie 'behouden' (gebieden beschermen, lawaai voorkomen) wordt geplaatst (pagina 18). Dit verschilt met de concept-bestuurlijke nota waar de beleidsrichting 'loslaten' van toepassing wordt verklaard. In beide gevallen zijn wij niet overtuigd door de onderbouwing. De drie gehanteerde beleidsrichtingen zijn allen van toepassing op Flevoland.

Met belangstelling wachten wij de behandeling door Provinciale Staten af.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris, de voorzitter,



mr. drs. T. van der Wal - J. Lodders



| Nawoord Rekenkamer |

De Rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Het college kan zich vinden in de aanbeveling waarin we Provinciale Staten uitnodigen om het onderwerp stiltegebieden te bespreken. Met dit onderzoek hebben we voor de Randstedelijke provincies inzichtelijk willen maken welke mogelijkheden er zijn met de stiltegebieden. Zoals het college in zijn reactie aangeeft wordt ook in het kader van de Natuurbeschermingswet de stilte in bepaalde gebieden beschermd. Door de jaren heen is de situatie ontstaan dat de Natuurbeschermingswet zich primair richt op (stilte)bescherming voor de aanwezige fauna, terwijl de stiltebescherming door middel van stiltegebieden zich primair richt op de mens.

Voor dit onderzoek hebben we het stiltegebiedenbeleid gecategoriseerd naar de beleidsrichtingen: 'loslaten', 'behouden' en 'benutten'. We constateren dat het beleid in Flevoland gericht is op het 'behouden' van stiltegebieden, gezien de vrij strenge beschermingsregels. Tegelijkertijd constateren we dat de provincie het 'loslaten' van stiltegebieden toestaat. 'Loslaten' kan namelijk het versoepelen van regels inhouden, maar ook het afschaffen of verkleinen van stiltegebieden. Dit laatste is van toepassing op Flevoland, aangezien PS afgelopen juni hebben besloten om twee stiltegebieden (Oostvaardersplassen en Zwartemeer) af te schaffen en de overige drie stiltegebieden te verkleinen. Hierdoor nam het areaal stiltegebieden met 78% af. De stiltestatus van Oostvaardersplassen en Zwartemeer is opgeheven omdat deze gebieden ook beschermd worden op grond van de Natuurbeschermingswet. Doordat deze gebieden nauwelijks toegankelijk zijn voor mensen hebben PS, om onnodige stapeling van regelgeving te voorkomen, besloten de aanwijzing op grond van de wet Milieubeheer in te trekken. Het oppervlak van de overige drie stiltegebieden (Horsterwold, Roggebotzand en Kuinderbos) is in totaal met ruim een derde afgenomen. De grenzen van deze gebieden zijn volgens het toelichtende Statenvoorstel van mei 2016 'geactualiseerd naar de huidige inzichten en omstandigheden'.

De reactie van het college eindigt met een opmerking ter zijde over een verschil tussen het feitenrapport en de concept-bestuurlijke nota. Hierover is ambtelijk contact geweest waarbij aan ons te kennen is gegeven dat het op geen enkele wijze de intentie van het college is geweest om de suggestie te wekken dat de Rekenkamer gedurende het onderzoek van gedachten is veranderd.

Ten slotte: het college geeft aan dat zij denken dat een bespreking met PS over stiltegebieden een onderwerp kan zijn bij de opstelling en uitwerking van de Omgevingsvisie, waarbij naar verwachting sprake is van een integrale afweging van belangen. De Rekenkamer juicht zo'n integrale afweging toe.

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)