

EINDRAPPORT

Wat te doen met stilte?

Onderzoek naar stiltegebiedenbeleid

Provincie Noord-Holland | 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 Noord-Holland om de volgende kernpunten:

Kernpunten:

- Sinds het aanwijzen van de stiltegebieden heeft de provincie Noord-Holland twee stiltegebieden opgeheven en twee stiltegebieden verkleind omdat de geluidbelasting in deze gebieden te hoog was. De door PS gevraagde compensatie in de vorm van nieuwe stiltegebieden of uitbreiding van bestaande stiltegebieden, bleek niet mogelijk. Het totale stiltegebiedenareaal is met circa 4% afgenomen sinds de eerste aanwijzing.
- Het stiltegebiedenbeleid is primair gericht op behouden. In het beleid zijn maatregelen geformuleerd die de stilte in stiltegebieden bescherming biedt tegen de belangrijkste geluidbronnen, zoals wegverkeer, vliegverkeer en verstedelijking. Ondanks het beleid neemt de stilte in de stiltegebieden af. In een groot aantal stiltegebieden is de geluidbelasting door weg- of vliegverkeer hoger dan de norm. De provincie is het stiltegebiedenbeleid aan het vernieuwen. Het doel van deze actualisatie is om uitvoerbaar en handhaafbaar beleid vast te stellen om de stilte in de stiltegebieden beter te waarborgen.
- Het beleid is niet gericht op het benutten van stiltegebieden. Er is geen beleid om initiatieven gericht op het benutten van stilte in stiltegebieden te stimuleren en de stiltegebieden worden nauwelijks ingezet om beleidsdoelstellingen op andere beleidsterreinen (zoals economie of wonen) te realiseren.

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 lawaaiige 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.

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 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 (weer) intensiever te communiceren naar burgers, ondernemers en andere overheden.
 - De aanwezigheid van stiltegebieden in te zetten om het realiseren van beleidsdoelstellingen op andere beleidsterreinen te ondersteunen.
 - 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 deze dan mee te nemen in de huidige actualisatie van het stiltegebiedenbeleid.

Reactie Gedeputeerde Staten



POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM

Randstedelijke Rekenkamer
Dr. ir. A. Hoenderdos-Metselaar MBA
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

dhr J. van Belkom
BEL/OMB

Telefoonnummer +31235144856
belkomj@noord-holland.nl

1 | 2

Betreft: Bestuurlijk wederhoor onderzoek stiltegebieden

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Wij danken u hartelijk voor het toezenden van de conceptversie van de bestuurlijke nota 'Wat te doen met stilte?' over het provinciale stiltegebiedenbeleid. Omdat het onderzoek eerder beschrijvend dan beoordelend van aard is, volstaan wij voor het bestuurlijk wederhoor met een korte toelichting op de verdere ontwikkeling van ons stiltegebiedenbeleid. Wij hopen daarmee context te bieden bij de constateringen en aanbevelingen uit de onderzoeksrapportage.

- Wij hechten belang aan het behouden van de stiltegebieden vanwege het positieve effect dat deze kunnen hebben op de gezondheid en het welbevinden van mensen. In het coalitieakkoord 2015 - 2019 hebben wij daartoe de volgende tekst opgenomen: "We streven ernaar de kwaliteit 'stilte' in een aantal gebieden te waarborgen. De regelgeving inzake stiltegebieden in de Provinciale Milieuverordening wordt geactualiseerd en er wordt uitvoerbaar en handhaafbaar beleid vastgesteld."
- Het beschermen van stiltegebieden wordt ook gebruikt voor het behalen van doelstellingen van de provincie in andere beleidsvelden. Zo worden stiltegebieden ingezet als een middel voor gezonde verstedelijking.
- In 2015 is er een belevingsonderzoek in stiltegebieden in Noord Holland uitgevoerd. Dit vormt de basis voor de herijking van het stiltegebiedenbeleid.
- Wij hebben de Natuur en Milieufederatie Noord-Holland opdracht gegeven het herijkingsonderzoek uit te voeren. Het onderzoek zal in december 2016 worden afgerond.

Verzenddatum

26 OKT. 2016

Kenmerk

870220/870665

Uw kenmerk

2016/AH/112

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143
Fax (023) 514 3030

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl

- Op basis van het herijkingsonderzoek zal het nieuwe beleid worden geformuleerd. Daarbij willen wij in ieder geval inzetten op communicatie en promotie om zo het stiltegebiedenbeleid beter onder de aandacht te brengen.
- Het begrip 'stiltegebieden' keert terug in de Omgevingswet. Wij zijn van plan het stiltegebiedenbeleid te zijner tijd over te hevelen naar onze Omgevingsvisie en bijbehorende verordening.

Wij wensen u succes bij het afronden van uw onderzoek.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,


waarnemend provinciesecretaris

H.J. Schartman


voorzitter

J.W. Renkes

| Nawoord Rekenkamer |

De Rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Het college geeft hierin met name een toelichting op de herijking van het stiltegebiedenbeleid die nu gaande is. We hopen dat onze publicatie ondersteunend zal aan dit proces. Onze aanbevelingen zijn primair gericht aan PS, met een oproep het stiltegebiedenbeleid met elkaar te bespreken. We vertrouwen erop dat die bespreking ook tot inspiratie zal dienen voor de huidige beleidsactualisatie.

| 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)