

EINDRAPPORT

Wat te doen met stilte?

Onderzoek naar stiltegebiedenbeleid

Provincie Zuid-Holland | oktober 2016



| Inhoudsopgave |

Kernpunten en aanbevelingen	3
Reactie Gedeputeerde Staten	6
Nawoord Rekenkamer.....	7

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 Zuid-Holland om de volgende kernpunten:

Kernpunten:

- Provincie Zuid-Holland gaat uitsluitend over tot het loslaten van stiltegebieden indien daar een duidelijke aanleiding voor is. Sinds de eerste aanwijzing van stiltegebieden (begin jaren '90) is het aantal stiltegebieden met slechts 1 stiltegebied afgenomen en resteert nog zo'n 90% van het oorspronkelijke stiltegebiedenareaal.
- Het stiltegebiedenbeleid is primair gericht op het behouden van de stiltegebieden. De provincie voert hiervoor geen actief beleid. In welke mate de stiltegebieden nog daadwerkelijk stil zijn, is onbekend.
- De provincie staat positief tegenover meer benutting van stiltegebieden, maar investeert daar zelf niet meer in sinds de publieksbewustzijns campagne in 2010-2011.

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.

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.

Aanbevelingen:

1. Bespreek met elkaar of u elementen uit de beleidsrichtingen 'Benutten', 'Behouden' of 'Loslaten' wilt toevoegen aan het huidige stiltegebiedenbeleid.
 - a. Indien u het stiltegebiedenbeleid (meer) 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. Bij het loslaten van stiltegebieden(beleid) kunt u overwegen of er aanleiding is om een (aantal) stiltegebied(en) te herbegrenzen of op te heffen, redenen hiervoor zouden kunnen zijn dat het stiltegebied niet meer (geheel) stil is of dat het stiltegebied op een andere wijze voldoende stiltebescherming kent.
 - d. 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



Randstedelijke Rekenkamer
t.a.v. dr.ir. A.W.C. Hoenderdos-Metselaar MBA
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Onderwerp
bestuurlijke nota Wat te doen met stilte?

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Gedeputeerde Staten hebben met waardering kennis genomen van de feitenrapportage Stiltegebieden voor Zuid-Holland van de Randstedelijke Rekenkamer. De aanbevelingen in het rapport zijn gericht aan Provinciale Staten en roepen op om het gesprek aan te gaan in hoeverre de politieke koers inzake het stiltegebiedenbeleid aanpassing behoeft. Gedeputeerde Staten zullen uiteraard de uitkomst van deze discussie graag met Provinciale Staten bespreken.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
plv. secretaris, voorzitter,

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen
90, 385 en 386 stoppen
dichtbij het
provinciehuis. Vanaf
station Den Haag CS is
het tien minuten lopen.
De parkeerruimte voor
auto's is beperkt.

drs. G.M. Smid-Marsman

drs. J. Smit

Gedeputeerde Staten

Directie Ruimte en Mobiliteit
Afdeling Mobiliteit en Milieu
Contact
drs. J.H. Brouwer
T 070 - 441 72 87
jh.brouwer@pzh.nl

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
Zie verzenddatum links onder
Ons kenmerk
PZH-2016-567319630 (DOS-2016-
0003181)
Uw kenmerk

Bijlagen



| Nawoord Rekenkamer |

De Rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. De aanbevelingen zijn primair gericht aan PS, met een oproep het stiltegebiedenbeleid met elkaar te bespreken. We zijn verheugd dat GS hebben aangegeven de uitkomst van het politieke debat graag met PS te willen bespreken. We kijken dan ook met vertrouwen uit naar de behandeling van het onderwerp Stiltegebiedenbeleid in PS.

| 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)