

Het Actieplan Geluid van Amsterdam heeft een gezicht

Amsterdam heeft, wellicht als eerste agglomeratie in Europa, een eerste, grote stap gezet voor het realiseren van een Actieplan Geluid. Dit artikel beschrijft de beginfase.

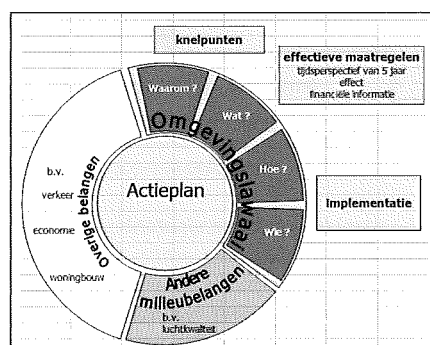
Paul Donners, Michel van Kesteren en Hans van Leeuwen

I. INLEIDING

In Europa worden veel mensen blootgesteld aan teveel omgevingslawaai. Soms is het zoveel dat het de kwaliteit van de leefomgeving nadelig beïnvloedt en tot gevaar voor de volksgezondheid leidt. Dit is in het kort de achtergrond waarom het nodig is om het omgevingslawaai in kaart te brengen, te beheersen en waar nodig te verlagen. De richtlijn omgevingslawaai¹ is door de EU opgesteld als raamwerk voor een doelmatig geluidsbeleid. Dit bevat een drietal instrumenten: geluidsbelastingkaarten, actieplannen en publieksvoorlichting. Amsterdam en andere grote agglomeraties met meer dan 250.000 inwoners dienen de geluidsbelastingkaart in het jaar 2007 gereed te hebben en vervolgens het actieplan in het jaar 2008. In dit artikel wordt ingegaan op de werkwijze die voor de eerste fase van het actieplan geluid voor Amsterdam is gehanteerd en de ervaringen die daarbij zijn opgedaan.

Geluidshinder staat niet alleen

Geluidsproblematiek staat niet op zichzelf en zeker niet in onze hoofdstad Amsterdam. Het is met ongeveer 750.000 inwoners de grootste stad van het land en het is herkenbaar aan de eigen stedelijke dynamiek. De hoge stedelijke dichtheid brengt verkeer en intensieve bedrijvigheid met zich mee en dat alles in een stad waar ook gewoon wordt. De stedelijke activiteit gaat ook gepaard met de productie van geluid, maar Amsterdammers houden van 'een levendige stad'. Maar hoe ervaren de Amsterdammers het geluid van hun levendige stad: wat accepteren zij wel en wat niet? Logische vervolgvragen zijn: hoeveel mensen ondervinden geluidshinder? Kun je er



FIGUUR 1: GELUIDSHINDER STAAT NIET ALLEEN

iets aan doen en zo ja, wat? Welke afname van geluidshinder kan er feitelijk worden gerealiseerd in het verstedelijkte gebied? Welke kosten zijn er aan verbonden? Dit zijn alle vragen die vanuit het perspectief van de bestrijding van geluidshinder worden gesteld.

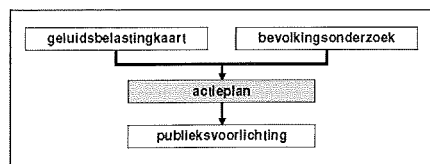
Hoe is dat in Amsterdam?

1. De geluidsbelastingkaart² geeft geen volledig beeld van de geluidshinder.

De kaart geeft geen informatie over: burenlawaai, brommers, horecalawaai, bouwlawaai. Amsterdam realiseert zich dat geluidshinder vanuit een breed perspectief moet worden gezien. Om een allesomvattend beeld van geluidshinder te krijgen, is het noodzakelijk om de uitkomst van een bevolkingsonderzoek³ te betrekken bij het opstellen van het actieplan.

2. Geen inzicht in haalbaarheid van plandirempels

Het tijdsperspectief voor het effect van de maatregelen is 5 jaar. De maatregelen dienen binnen die periode gerealiseerd zijn.



FIGUUR 2: EEN VOLLEDIG BEELD VAN GELUIDSHINDER ALS INPUT VOOR HET ACTIEPLAN

Welk effect kan met een maatregel überhaupt worden gerealiseerd? Is het kosten-effectief? Kan het binnen deze termijn gerealiseerd worden in de bestuurlijke spaghetti (stadsdelen en centrale stad) van Amsterdam?

3. Andere milieubelangen

Luchtkwaliteit is hiervan het belangrijkste. In Amsterdam is dit zo belangrijk dat het actieplan hiervoor een bestuurlijke opdracht is geworden, los van het overige milieubeleid. Dat betekent dat het wel wordt ingebed in het overige beleid, maar een eigen besluitvormingstraject volgt.

4. Andere belangen

Amsterdam kan bij het bestrijden van geluidshinder niet voorbijgaan aan andere belangen. Vanuit andere perspectieven opgesteld en gewenst beleid legt zijn randvoorwaarden en beperkingen op. Zo is er het vaste verkeersbeleid dat het autoverkeer via, het hoofdnet Auto wordt afgewikkeld. Amsterdam wenst de overlast van het intensieve verkeer te beperken tot enkele hoofdroutes. Het aantal gehinderden is dan beperkt, maar zij ondervinden dan wel relatief veel hinder. Dit wordt verkozen boven het 'uitsmeren' van de geluidshinder over meer mensen, door het verkeer te spreiden over veel wegen. Behalve het verder, generiek terugdringen van autokilometers, zitten alternatieven voor de huidige verkeersafwikkeling er gewoonweg niet in. Op vergelijkbare wijze moet er rekening worden gehouden met andere belangen, waarbij het economisch belang meestal als eerste voor het voetlicht wordt gebracht. Zoals in waarschijnlijk alle grote steden in Europa is woningbouw een hoofdthema voor Amsterdam.

II. HET PROJECTPLAN

Eerste fase van het actieplan en projectdefinitie

Aanvullend aan de eisen die vanuit de richtlijn aan het actieplan worden gesteld, stelt Amsterdam nog de volgende eisen:

- het moet gaan om alle geluidshinder,

Over de auteurs:

ir. P. Donners is adviseur DGMR Industrie, Verkeer en Milieu in Maastricht
ing. M. van Kesteren is adviseur DGMR Industrie, Verkeer en Milieu in Arnhem
ing. H. van Leeuwen is algemeen directeur van DGMR en sectordirecteur van de sector Verkeer en Milieu van DGMR in Arnhem, Den Haag, Drachten en Maastricht

dus bijvoorbeeld ook 'burenlawaai';

- oplossingen moeten voortkomen en/of rekening houden met de lokale achtergronden.

Kortom, het moet een veelomvattend actieplan zijn.

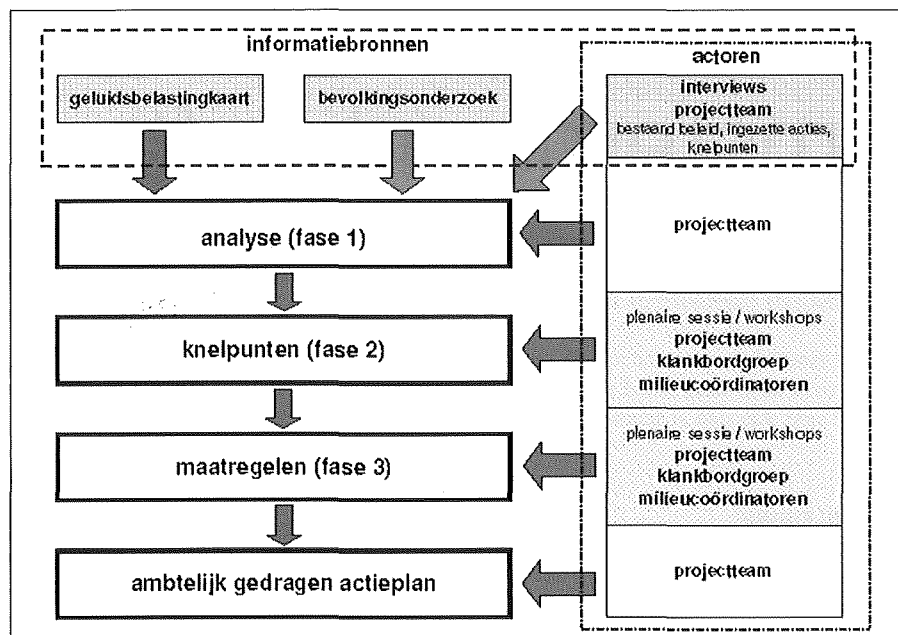
De eerste fase van het actieplan richt zich daarom op het benoemen van de knelpunten en het opstellen van een lijst van maatregelen voor de aanpak ervan. De gemeente Amsterdam heeft zich uitgesproken voor het terugdringen van het aantal geluidsgehinderden en aantal slaapgestoorde en de aanpak van enkele specifieke aandachtspunten. Voor het actieplan wordt daarom in eerste instantie het antwoord gezocht op de vragen:

Wat zijn de knelpunten en kun je er wat aan doen?

Hoe kun je voor elk knelpunt het aantal gehinderden terugdringen?

Een ambtelijk gedragen actieplan

Het eindresultaat van de eerste fase is een ambtelijk gedragen actieplan. Dit bestaat grofweg uit twee onderdelen. Het bevat enerzijds een set van geluidsmaatregelen met de effectiviteit en kosten, waaruit straks een bestuurlijk/politiek gedragen keuze kan worden gemaakt. Anderzijds betreft het een ambtelijk gedragen onderbouwing van de maatregelen in de vorm van een opsomming van in Amsterdam ervaren knelpunten van geluidshinder en geschikte mogelijkheden om deze op te lossen. Deze ambtelijke voorbereiding noemen wij het 'ambtelijk gedragen actieplan'.



FIGUUR 3: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN HET PROCES

Dit actieplan wordt transparant gepresenteerd, dus met de in het proces verkregen inhoudelijke informatie en achtergronden, zodat eenieder hierover een mening kan vormen. Er is een duidelijk processchema opgesteld dat uitgaat van drie fasen, genummerd naar de belangrijke bijeenkomsten in het proces.

III. BEVINDINGEN EN RESULTATEN De knelpunten van geluidshinder in Amsterdam

Het actieplan richt zich op maatregelen die het aantal geluidsgehinderden en

slaapgestoorde zullen verminderen. Kiezen voor het een heeft de consequentie, dat het andere afvalt. Dat betekent niet dat het niet belangrijk is, maar wel dat voor een eventuele aanpak ervan gezocht moet worden naar mogelijkheden buiten dit actieplan.

Bij de probleemanalyse op de eerste grote bijeenkomst van projectteam, klankbordgroep en milieuoördinatoren (een veertigtal ambtenaren) is een top 10-lijst van knelpunten opgesteld.

Schiphol

Schiphol is een belangrijk knelpunt, maar wat kun je vanuit het actieplan daaraan doen? Geconstateerd is dat vanuit het actieplan Geluid een of meer nieuwe acties voor de aanpak van geluidshinder door Schiphol niet zinvol zijn. Het is een complex probleem, er spelen meerdere actoren en factoren een rol en er is al een duidelijke aanpak geformuleerd en ingezet vanuit het Milieubeleidsplan. Dat blijft gewoon zo en het is als geluidsmaatregel overgenomen in de groslijst van maatregelen.

In een eerste sessie hebben een veertigtal ambtenaren van stadsdelen en stad een gezamenlijke probleemanalyse uitgevoerd met de geluidskaart en het bevolkingsonderzoek als basis. De deelnemers hebben zich (kwalitatief) uitgesproken over de volgende vragen:

- Wat levert de meeste geluidshinder op?
- Welke pak je als eerste aan?
- In hoeverre kun je het aanpakken en wat kun je eraan doen?

Vervolgens is een peiling gehouden. Dit heeft geresulteerd in een top 10-lijst van knelpunten. Het tweede deel van de sessie omvatte workshops waarin een eerste stap is gezet om te komen tot oplossingsrichtingen.

Rangorde Knelpunt

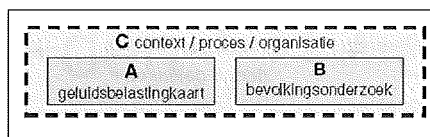
- 1 Burenlawaai (ook sociale component)
- 2 Hoofdwegennet Auto (tussen binnenstad en ring)
- 3 Vrachtwagens
- 4 Rijkswegen, A10, A9, Ring Amsterdam
- 5 Brommers
- 6 Railverkeer, heel plaatselijk
- 7 Horecalawaai
- 8 Openbaar Vervoer (trams en bussen)
- 9 Bouwlawaai
- 10 Industrielawaai, (gezoneerde) industrieterreinen*

effect (geluidskaart/bevolkingsonderzoek) en toelichting

- bevolkingsonderzoek, Amsterdam is géén bronbeheerder
- geluidskaart, koppeling met Actieplan Luchtkwaliteit mogelijk
- geluidskaart, koppeling met Actieplan Luchtkwaliteit mogelijk
- geluidskaart; koppeling met Actieplan Luchtkwaliteit mogelijk; Amsterdam is géén bronbeheerder
- bevolkingsonderzoek; koppeling met Actieplan Luchtkwaliteit mogelijk
- effect in de geluidskaart of in het bevolkingsonderzoek; Amsterdam is géén bronbeheerder
- bevolkingsonderzoek
- geluidskaart; koppeling met Actieplan Luchtkwaliteit mogelijk
- bevolkingsonderzoek
- geluidskaart of in het bevolkingsonderzoek

* is later toegevoegd aan de lijst en vervangt het onderwerp Schiphol

FIGUUR 4: DE TOP 10-LIJST VAN KNELPUNTEN



FIGUUR 5: DE DRIE HOOFDLIJNEN VAN MAATREGELEN

Voorwaarden voor realisatie

Bij de probleemanalyse op de eerste grote bijeenkomst van projectteam, klankbordgroep en milieuoördinatoren is geconstateerd dat er drie hoofdlijnen van maatregelen zijn te onderscheiden:

- maatregelen waarvan het effect tot uiting kan komen in de geluidskaart(en);
- maatregelen waarvan het effect tot uiting kan komen in het bevolkingsonderzoek;
- maatregelen die invloed hebben op de context/werkproces/organisatie en daarmee de haalbaarheid, c.q. de effectiviteit van de maatregelen onder A, dan wel B beïnvloeden.

De onder punt C genoemde maatregelen zijn eigenlijk geen concrete maatregelen om de geluidshinder te beperken, maar ze scheppen de juiste voorwaarden om concrete maatregelen uit te voeren. Veel ervan gaan over de samenwerking van stadsdelen en of gemeentelijke diensten onderling. Sommige ervan lijken evident, maar kennelijk is de praktijk weerbarstig.

Wel of geen bronbeheerder

Bij de afweging voor het kiezen van maatregelen zal men zich bewust moeten zijn van de rol die stad en stadsdelen op zich zouden moeten nemen om effectief en efficiënt tot het gewenste resultaat te komen. Ook dit heeft ook te maken met bevoegdheden. Daar waar Amsterdam vanuit een publieke functie (bevoegd gezag) of private functie (bijvoorbeeld als wegbeheerder) gezag uitoefent, kan het bestuur relatief eenvoudig ingrijpen. De stad en/of stadsdelen hebben dan een dominante rol. Voor andere knelpunten is het gemeentebestuur echter geen 'bronbeheerder' en speelt zij in ieder geval geen dominante rol. Voorbeelden hiervan zijn de knelpunten 'burenlawaai' en de rijkswegen.

Proactieve rollen

- initiatief nemen (initiator);
- financieel betrokken zijn (financier);
- coördineren en begeleiden/beïnvloeden van het proces en het soepeler laten verlopen (facilitator/katalysator);
- het proces in een bepaalde richting sturen (stimulator)

Passieve rol

- evalueren van resultaten en deze terug koppelen (evaluator).

Doel	Aantal maatregelen	Toelichting
Afname overlast burenlawaai	7	Deze maatregelen vallen afwisselend onder de (soms gezamenlijke) bevoegdheid van stadsdelen en centrale stad
Afname overlast verkeerslawaai (vanwege autoverkeer op gemeentelijke wegen en rijkswegen, trams en railverkeer)	12	Hiervan overlappen vijf maatregelen met maatregelen van het actieplan luchtkwaliteit Deze maatregelen vallen voornamelijk onder de bevoegdheid van centrale stad; slechts twee maatregelen vallen onder de bevoegdheid van stadsdelen
Afname overlast bouwlawaai	2	Deze maatregelen vallen onder de bevoegdheid van centrale stad
Afname overlast vliegtuiglawaai	1	Dit betreft de deelname aan CROS, zoals eerder beschreven, valt onder de bevoegdheid van de centrale stad
Afname overlast horecalawaai	1	Deze maatregelen vallen onder de bevoegdheid van stadsdelen

De groslijst van maatregelen, een overzicht

Een deel van de geluidsmaatregelen overlapt de maatregelen die worden getroffen om de luchtkwaliteit in Amsterdam te verbeteren. De kosten hiervoor vallen onder het budget van het Actieplan Luchtkwaliteit.

Formuleren van maatregelen en de keuze ervan

De groslijst van maatregelen is de uiteindelijke opbrengst van het proces om te komen tot een actieplan Geluid. De maatregelen zijn per knelpunt benoemd en zijn uitgebreid beschreven volgens een vast format. Daarbij wordt ingegaan op de fysieke effecten, kosteneffectiviteit, de benodigde bestuurlijke ambitie en de voorwaarden voor realisatie.

Bij de presentatie van de maatregelen is enerzijds uitgegaan van de ambitie die vol-

gens het milieubeleidsplan hoort bij de desbetreffende maatregel en anderzijds is rekening gehouden met de peiling op de in het bovenstaande kader beschreven sessie van 22 september in Felix Meritis.

Voorbeeld: toepassing van dunne deklagen

De maatregel is hier gepresenteerd in het format dat voor alle maatregelen is gehanteerd.

Bij elke maatregel is ook een toelichting gevoegd over de inhoud van maatregel op zich, maar ook over de voorwaarden die nodig zijn om de maatregel te realiseren.

Inbedding in het milieubeleid

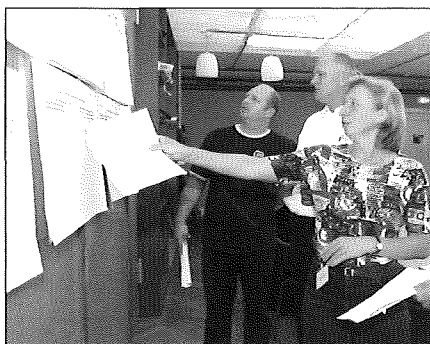
Besloten is het actieplan Geluid beleidsmatig onderdeel te laten uitmaken van het

'Bestuur hoofdstad is niet effectief'

Het onderzoek is verricht op verzoek van het college van burgemeester en wethouders en de stadsdelen. In het rapport wordt geconstateerd dat de verdeling van bevoegdheden tussen de stadsdelen en de centrale stad 'in toenemende mate discussie oproept'.

FIGUUR 6: KRANTENKOP UIT DE VOLKSKRANT (7 JULI 2005) OVER EEN ONDERZOEK INZAKE DE EFFECTIVITEIT VAN HET LOCALE BESTUUR VAN AMSTERDAM (PRICEWATERHOUSECOOPERS).

Een tweede sessie is op 22 september 2005 in Felix Meritis gehouden om te komen tot een goede formulering en keuze van maatregelen. Deze groep, met een (nog) sterkere vertegenwoordiging van stadsdelen, was vooraf een groslijst van maatregelen aangeboden over zes belangrijke knelpunten. In workshops zijn de maatregelen besproken, zonodig opnieuw of beter geformuleerd en er is een peiling gehouden om te komen tot een keuze van maatregelen. Ook is gesproken over de rol die de gemeente (stadsdelen en/of stad) zouden moeten of kunnen nemen in het geval zij geen dominante rol speelt, zoals bij burenlawaai of bij lawaai vanwege de rijkswegen.



FIGUUR 7: IMPRESSIES VAN DE TWEDE SESSIE VAN PROJECTTEAM, KLANKBORDGROEP EN MILIEUCOÖRDINATOREN

Milieubeleidsplan 2007 – 2010 (zie www.amsterdam.nl). Gekozen is om bij de mogelijke maatregelen het ambitieniveau aan te geven. Hiervoor heeft de Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB) drie scenario's benoemd:

1. basisscenario: alle maatregelen die voortvloeien uit wettelijke verplichtingen;
2. vooruitstrevend scenario: basisscenario + kosteneffectieve maatregelen;
3. ambitieus scenario: vooruitstrevend scenario + innovatieve en minder kosteneffectieve maatregelen.

IV. CONCLUSIE EN SAMENVATTING

Amsterdam heeft, wellicht als eerste agglomeratie in Europa, een eerste, grote stap gezet voor het realiseren van een Actieplan Geluid. Een brede, ambtelijke werkgroep heeft een voorlopige set van geluidsmaatregelen opgesteld die erop gericht is de grootste knelpunten in de gemeente op te lossen. In een gezamenlijk proces is hier toe een lijst van tien grote knelpunten opgesteld en zijn maatregelen onderzocht op ondermeer effect, kosten en haalbaarheid. Naast de geluidskaart heeft ook het bevolkingsonderzoek inzake geluidshinder een grote rol gespeeld voor de onderbouwing van de keuze voor knelpunten en maatregelen. Een aantal knelpunten, zoals 'burenlawaaï' komen immers niet tot uitdrukking op een geluidskaart. Verder is gebleken dat om organisatorische of andere redenen, zinvolle maatregelen in het verleden niet zijn gerealiseerd. Bij het opstellen van een set van maatregelen, is daarom ook gekeken hoe de voorgestelde maatregelen ondersteund moeten worden en welke voorwaarden er voor geschapen moeten worden. De opgestelde set van maatregelen wordt ingebracht in een bredere opzet voor milieubeleid: het milieubeleidsplan 2007-2010. Hiermee wordt het geluidsbeleid ook

Maatregel 8	Toepassen van dunne deklagen
Doel	Het verminderen van het rolgeluid van wegverkeer ten opzichte van gewoon asfalt
Effect	Matig: geluidsreductie van 2 à 3 dB(A) ten opzichte van gewoon asfalt; plaatselijk boven 3 dB(A).
Capaciteit	Geen extra capaciteit nodig
Kosten	Meerkosten per jaar: € 2.750.000
Uitvoering	Stadsdelen
Scenario Milieubeleidsplan	Vooruitstrevend

in procedurele zin opgenomen in het milieubeleid.

LITERATUURLIJST

1. EU, Directive 2002/49/EC relating to the assessment and management of environmental noise, 25 June 2002
2. Gemeente Amsterdam (DRO), Geluidsbelastingkaart, 2005
3. Gemeente Amsterdam (DOS), Geluidshinder in Amsterdam, 2005
4. Gemeente Amsterdam (DMB), Voorstellen Milieubeleidsplan 2007 – 2010, 2006
5. Ministerie van VROM, Handreiking omgevingslawaaï, 2004

(advertentie)

DGMR. Meer dan een oplossing.

dGm^R

Beleidsondersteuning door DGMR

- wij adviseren u over de procesbegeleiding en ondersteunen u bij de besluitvorming
- wij geven u inhoudelijke adviezen over tal van onderwerpen

Actieplannen geluid

Actieplannen luchtkwaliteit

Beheersplannen voor industrieterreinen

Bouwen en geluid

Evenementen, horecagebieden en geluid

Onderzoeken milieukwaliteit op locatie

Wij hebben succesvolle projecten uitgevoerd en er zijn tal van projecten in uitvoering, onder andere: Amsterdam, Den Helder, HTM, Woerden, Arnhem, Venlo, Den Haag, Zevenaar, Maastricht, ProRail, Heusden, enzovoorts.

DGMR heeft vestigingen in Arnhem (026 351 21 41), Den Haag (070 350 39 99), Drachten (0512 52 23 24) en Maastricht (043 362 36 54). Kijk voor meer informatie op www.dgmr.nl

Adviseurs voor bouw, industrie, verkeer, milieu en software

Breed perspectief

Oplossingsgericht

Snelle processen

Plenaire sessies

Workshops

Voorzetten voor
beleidsvorming

Beslismodellen

Protocollen