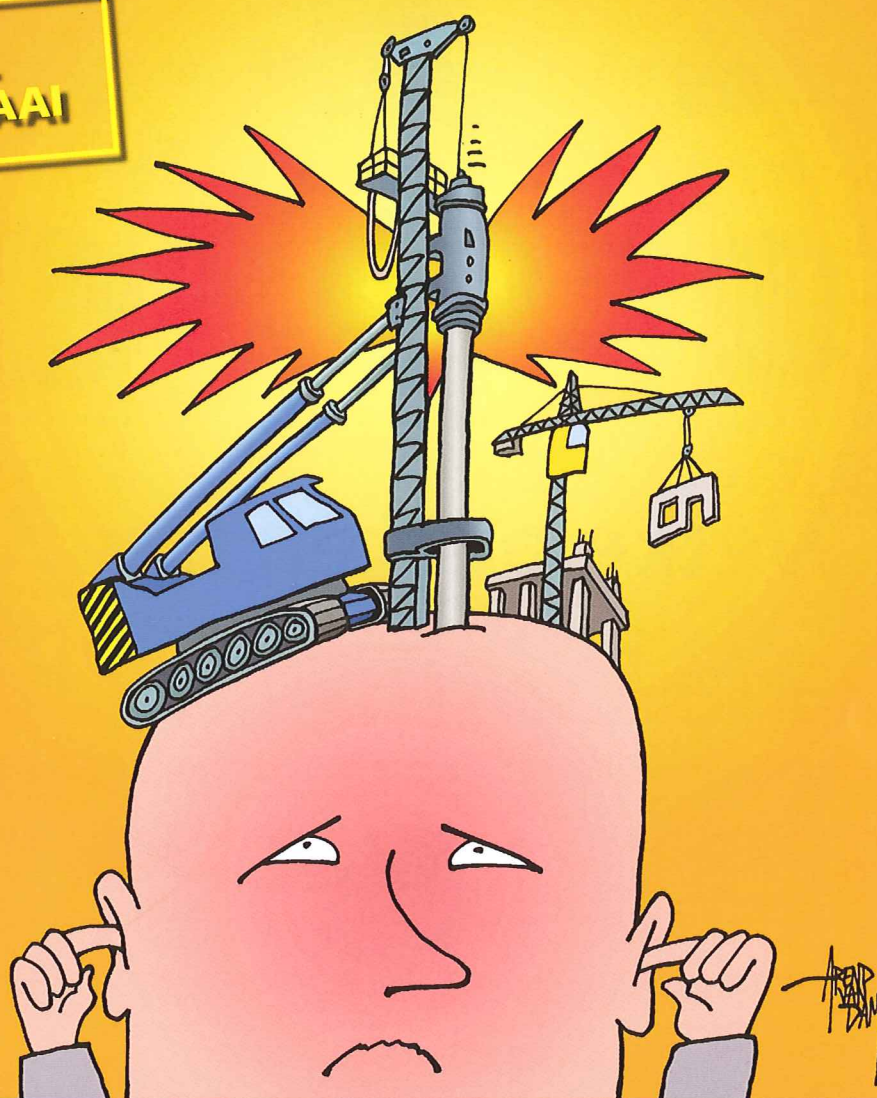


geluid

tijdschrift over alle facetten van geluidshinder

jaargang 32 • nummer 3 september 2009

**SPECIAL
BOUWLAWAAI**



- De regulering van bouwlawaai in Nederland
- **Impact van trillingen door bouwactiviteiten op woningen en haar bewoners**
- De circulaire bouwlawaai 2009: een nieuwe benadering
- **Prognose van bouwlawaai en bouwtrillingen zinvol?**
- Het monitoren van bouwlawaai
- **Hoe staat bouwlawaai in onze maatschappij**
- Een duidelijke lijn voor bouwlawaai in Arnhem

Een duidelijke lijn voor bouwlawaai in Arnhem

Met een nieuwe aanpak, vastgelegd in de Nota Bouwlawaai, heeft de gemeente Arnhem lijn gebracht in de afhandeling van aanvragen voor APV-ontheffing bouwlawaai.

Door Doede Wessels en Piet van Riel

Over de Auteurs:

Ing. D.A.S.M. (Doede) Wessels is adviseur Milieubeleid & Ruimte bij DGMR Industrie, Verkeer en Milieu. In dat kader heeft hij de gemeentelijke projectgroep begeleid bij het vormgeven van het gemeentelijke geluidbeleid inzake bouwlawaai. DGMR heeft de afgelopen jaren 8 Arnhemse en 10 Twentse regiegemeenten begeleid bij het opstellen van gemeentelijk geluidbeleid. dwe@dgmr.nl
Ir P.H. (Piet) van Riel is senior beleidsadviseur bij de Gemeente Arnhem. Vanuit Arnhem was Piet van Riel projectleider voor de Nota bouwlawaai. Binnen de gemeente is hij werkzaam in een breed werkveld als het gaat om milieuthema's. piet.van.riel@arnhem.nl

AANLEIDING

Bouwlawaai wordt een steeds belangrijkere bron van ergernis, aangezien er vaker in de weekeinden en/of 's avonds en 's nachts wordt gewerkt en meer binnenstedelijk wordt gebouwd. Toch zijn er nauwelijks gemeenten die bouwlawaai specifiek hebben gereguleerd. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid voor alle betrokkenen.

Tot 2009 beschouwde de gemeente Arnhem de aanvragen voor een APV-ontheffing bouwlawaai per geval. Dat vroeg de nodige aandacht van de gemeente. Enerzijds is het aantal aanvragen substantieel. Anderzijds gaat het vaak om avond- en nachtwerk waarover de besluitvorming gevoeliger ligt dan bij hetzelfde werk overdag. Daarom achtte de gemeente Arnhem het wenselijk om de aan-

pak van bouwlawaai te structureren. Daarnaast lag er het eigen beleidsvoornemen om, waar mogelijk, te dereguleren. De uitwerking van beleidsregels voor bouwlawaai was ook opgenomen in het programma van de (overkoepelende) Nota geluidbeleid, die in 2008 door de gemeenteraad is geactualiseerd. Naast bouwlawaai zijn ook voor andere geluidthema's in beleidsregels uitgewerkt of worden zij nog uitgewerkt. Met uitwerking van beleidsregels voor bouwlawaai heeft de gemeente Arnhem een voorbeeldfunctie willen vervullen.

In dit artikel wordt de thematiek van bouwlawaai uitgediept. Eerst het algemene, landelijke beeld en vervolgens wordt ingezoomd op het gemeentelijke niveau. Daarna wordt de visie van Arnhem gepresenteerd en ten slotte wordt ingegaan op de hoofdlijnen van het beleid.

JURIDISCH KADER

Bouwlawaai is net als verkeers-, industrie- en railverkeerslawaai een bron van hinder. Deze geluidsbronnen worden in Nederland op rijksniveau op verschillende manieren gereguleerd. In de Wet geluidhinder zijn de regels opgenomen ter voorkoming en beperking van geluidshinder. De wet bevat bepalingen over de eerder genoemde drie geluidsbronnen, maar niets over bouwlawaai. Bouwlawaai als tijdelijke bron wordt op gemeentelijk niveau gereguleerd in een ontheffing van de Algemeen Plaatselijke Verordening of Bouwverordening en eventueel in een milieuvergunning. Door de regulering van bouwlawaai op gemeentelijk niveau zijn er veel verschillen tussen gemeenten. De ene gemeente

hanteert strengere normen dan de andere. Dit wordt door aanvragers van de ontheffingen als een probleem ervaren.

Een algemeen aanvaarde methode is de Circulaire bouwlawaai hanteren. In de uitvoeringspraktijk is gebleken dat bij veel bouwprojecten geluidsniveaus optreden die hoger zijn dan de normstelling in de Circulaire. Daarnaast bevat deze uitsluitend adviesnormen (niet bindend) voor werkzaamheden in de dagperiode. De Circulaire is daardoor niet toepasbaar voor werkzaamheden in de avond- en nachtperiode of in drukke omgevingen waar het wegverkeerslawaai meer geluid oplevert dan de aanbevolen waarden. Er zijn alleen bindende normen in de EG-richtlijn Materieel voor gebruik buitenshuis. Daarmee worden normen gesteld aan de bronsterkte van machines. Deze EG-richtlijn geeft invulling aan succesvol bronbeleid die als eerste is ingezet met de eerste Circulaire in 1981.

HINDER DOOR BOUWLAWAAI

Met de toename van de bouwopgave in stedelijk gebied en inbreidingslocaties zal de mate van hinder in de woonomgeving toenemen. Toch zijn er, zoals gezegd, nauwelijks gemeenten die bouwlawaai specifiek hebben gereguleerd.

Hinderbeleving

Uit onderzoek in 2004, rapportage 'Hinder door milieufactoren en de beoordeling van de leefomgeving in Nederland', van TNO/RIVM, vertoont ook de hinder door bouwlawaai een stijgende trend. Over de totale bevolking genomen blijkt dat meer dan 10% van de bevolking wel eens te worden gehinderd door geluiden van heismachines, sloophamers, grondverdichters en laadchoppen.

Hierbij blijkt dat vooral de akoestische factor (geluidsniveau, de frequentie en de variatie met de tijd) van het geluidsniveau bepalend is voor het ervaren van de hinder. De akoestische factoren zijn voor iedereen gelijk, maar elk persoon ervaart ze anders. Hinderbeleving wordt namelijk deels ook bepaald door niet akoestische factoren. Vermijdbaarheid is één van deze sociaal-psychologische factoren die geluidshinder bij de mens kan oproepen. Voorbeelden hiervan zijn het pauzesignaal van de school om de hoek of een schetterende radio op een bouwplaats. Deze geluiden kunnen als hinderlijk worden ervaren als mensen het idee hebben dat het geluid vermijdbaar is en meestal ook overbodig.

Hinder neemt ook af naarmate iemand meer voordeel heeft van de activiteiten van de geluidsbron. Een bedrijfsleider die boven zijn café woont zal minder hinder ondervinden als iemand die geen binding met het café heeft. Hetzelfde geldt voor de verbouwing van de school om de hoek of je eigen huis. Veel mensen kunnen tijdelijk hinder accepteren wanneer de periode overzichtelijk is, dus wanneer je weet hoe lang je nog last hebt van de hinder.

Gemeentelijke praktijk

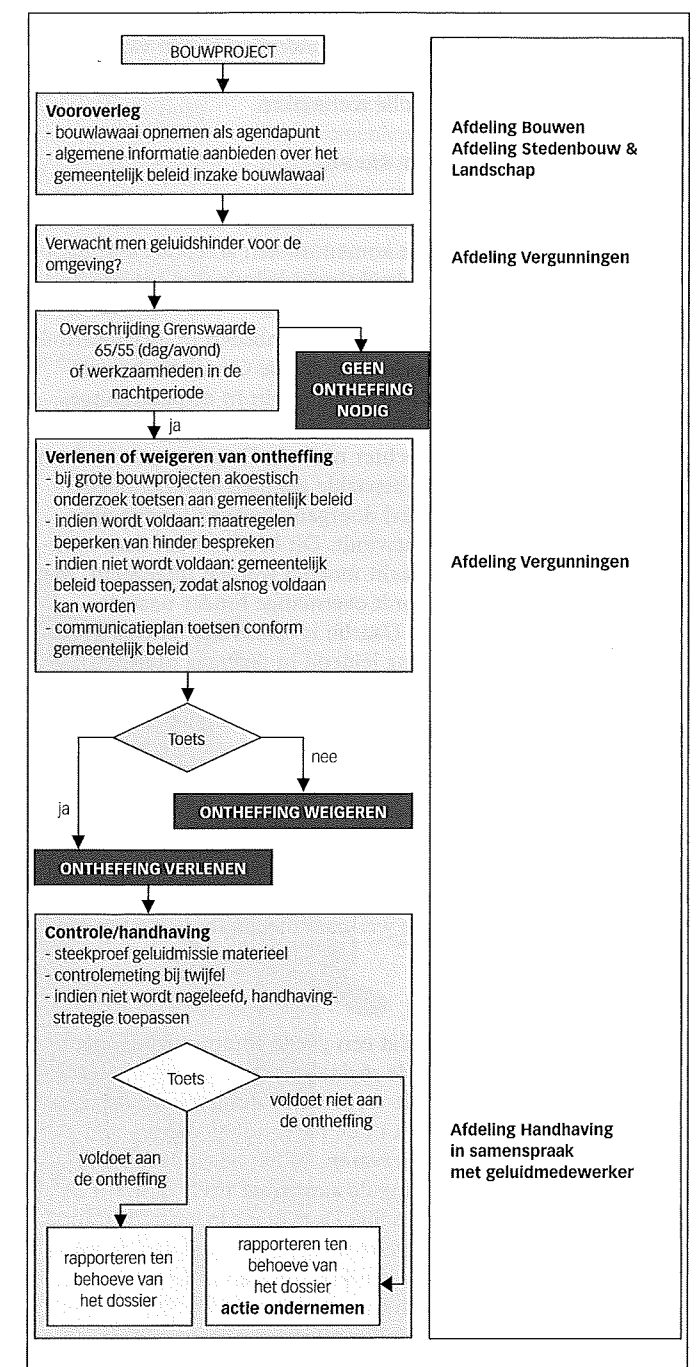
Uit de klachtenregistratie bij de gemeente Arnhem kan het aan-

Achtergronden van de circulaire Bouwlawaai 1981 en 1991

In 1978 werd door TNO vastgesteld dat 31% van de bewoners van woningen, gelegen in de nabijheid van bouw- en sloofterreinen, van de activiteiten op deze terreinen geluidsoverlast ondervond, waarvan 8% in ernstige mate. Naar aanleiding daarvan heeft het Ministerie van VROM in 1981 de Circulaire Bouwlawaai uitgebracht. Bij de actualisatie ervan in 1991 bleek dat de hinder bij omwonenden was toegenomen tot 57% waarvan 9,5% in ernstige mate (peiljaar 1988). Uit het onderzoek bleek dat er een gerede kans is op hinder als men het geluid van een bouwmachine hoort. Bij drie van de vier mensen die blootstaan aan het geluid van sloophamers, zal er, veelal onafhankelijk van het geluidsniveau, hinder optreden; bij één van die drie zelfs ernstige hinder.

tal klachten worden afgeleid dat de afgelopen jaren is ingediend en welke daarvan betrekking hebben op bouw- en/of sloopectiviteiten. Uit de registratie blijkt dat geluidshinder door bouw- en sloopectiviteiten een serieus probleem is. Met het oog op de toekomstige ontwikkelingen en in het achterhoofd de ervaring die is opgedaan met reeds afgeronde projecten, heeft Arnhem gekeken naar haar beleid rondom bouwlawaai. Hieruit blijkt dat in de praktijk regelmatig APV-ontheffingen worden verleend voor werkzaamheden met een relatief kleine impact qua geluidshinder. Daarnaast ontbraken substantiële beleidsregels voor het omgaan met werkzaamheden met een grote impact.

Voor onderhoudswerkzaamheden aan het spoor (met name het slijpen van de spoorstaven) verleent de gemeente jaarlijks een algehele ontheffing op grond van de APV van Arnhem. Met deze ontheffing kan de ontheffinghouder maximaal 1 maal per maand per baanvak nachtwerkzaamheden uitvoeren. Hiermee kunnen de rustige tussenperiodes afgedwongen worden.



FIGUUR 1: PROCESSCHEMA OMGAAN MET BOUWLAWAAI BINNEN DE GEMEENTE.



REALISATIE WONINGBOUW NAAST BESTAANDE WONINGEN

VISIE

De gemeente Arnhem stelt zich op het uitgangspunt dat overlast veroorzakende werken en werkzaamheden bij voorkeur in de dagperiode uitgevoerd dienen te worden. Daarnaast is zij van mening dat een aantal typen bouw-, sloop- en infrastructurele projecten ontheffingsvrij kunnen worden uitgevoerd. Dit geldt voor de werkzaamheden met geluidsniveaus van 65 dB(A) of minder in de dagperiode en 55 dB(A) of minder in de avondperiode voor korter durende werkzaamheden (tot maximaal 1 maand) respectievelijk 60 dB(A) en 50 dB(A) voor langer durende werkzaamheden.

Voor de overige werken en werkzaamheden in de nachtperiode blijft de ontheffingsplicht gelden. Hierbij wordt een tweetal inhoudelijk afwegingsmatrixen gehanteerd. Allereerst de afweging of avond- en/of nachtwerk noodzakelijk is en vervolgens de afweging op welke wijze geluidshinder van werken en/of werkzaamheden gereguleerd kan worden.

Om inzicht te verkrijgen in de mate van geluidshinder is een akoestisch onderzoek noodzakelijk. Wanneer een ontheffing wordt aangevraagd dient deze altijd onderdeel te zijn van de aanvraag. Hierbij dient aandacht te zijn voor het toepassen van stil materieel en, zo mogelijk, stille technieken.

HOOFDLIJNEN VAN HET BELEID

Methode

De gemeente Arnhem gaat vanaf nu op basis van de nota gestructureerd te werk om te komen tot een acceptabele situatie wanneer het gaat over bouwlawaaï met behulp van het proces-schema in figuur 1.

Het uitgangspunt dat lawaaiige werkzaamheden in de dagperiode plaats dienen te vinden is ontleend aan de Circulaire bouwlawaaï. Dit principe is algemeen aanvaard en in de praktijk toepasbaar gebleken bij allerlei soorten werkzaamheden. Dit streven sluit avond- en nachtwerk echter niet uit. De gemeente Arnhem is zich er van bewust dat in bepaalde gevallen werkzaamheden aan grote infrastructuur enkel doorgang kunnen vinden wanneer er geen exploitatie plaatsvindt. Dit betekent dat deze werkzaamheden daarom in de nacht moeten worden uitgevoerd. Met het geformuleerde beleid wordt overmatige hinder naar de woonomgeving voorkomen. Daarbij is tevens het feitelijk gebruik van een bepaalde bestemming leidend in de vraag of deze beschermd dient te worden. Een voorbeeld: voor scholen geldt dat leslokalen in een vakantieperiode geen hoog beschermingsniveau behoeven.

Inzicht in de mate van geluidshinder bij bouwwerken door een akoestisch onderzoek (naar verwachte geluidsniveaus) is daarbij noodzakelijk. Deze is enkel nodig wanneer de geformuleerde richtwaarden overschreden worden of bij mogelijk te verwachten geluidshinder veroorzakende werkzaamheden in de nachtperiode.

Communicatie

In het verleden is gebleken dat een goede communicatie met omwonenden aanhaakt bij de sociaal-psychologische hinderfactoren in algemene zin. Als de veroorzaker duidelijk maakt waarom het nodig is om het werk in de nacht uit te voeren, dan wordt deze niet als onnodig ervaren. In het beleid is daarom opgenomen welke verplichting de aannemer heeft omtrent de communicatie naar de omgeving. Deze dient in eerste instantie altijd schriftelijk op de hoogte te worden gebracht van de werkzaamheden. Bij grootschalige werkzaamheden is de aannemer verplicht een informatieavond te organiseren waarin hij de omgeving informeert. Hierbij kan tevens aandacht zijn voor lokaalspecifieke oplossingen in een 'evenwichtige wisselwerking'

tussen enerzijds bouwheer, dan wel aannemingsbedrijf en anderzijds omwonenden. Door tegemoet te komen aan elkaars wensen of wensen tegen elkaar in te ruilen, kan voor meerdere of alle partijen een aanvaardbare, betere situatie worden gerealiseerd. De kanttekening wordt wel geplaatst dat de gemeente, als publieke partij, een dergelijke overeenkomst binnen de juridische mogelijkheden van de APV niet kan afdwingen. Een voorbeeld van het toepassen van een lokaal specifieke oplossing in Arnhem is een project waarbij een tunnel geplaatst ging worden. Door de aannemer was een tribune geplaatst langs het werk. Tijdens het plaatsen van de tunnelementen konden omwonenden de werkzaamheden volgen vanaf deze tribune en was er tevens voor een versnapering gezorgd. Hierdoor ontstond een grotere mate van acceptatie aangezien de buurt inzicht in het werk had en de voortgang goed was te volgen.

Stille technieken

Op basis van ervaring concludeert de gemeente dat in het centrum van Arnhem de hinder als gevolg van heiwerkzaamheden dusdanig is dat nimmer voldaan kan worden aan de eisen uit de Circulaire. Door in te zetten op stille technieken stelt Arnhem zich op het standpunt dat succesvol bronbeleid een van de middelen is om hinder naar de omgeving te beperken. Hoewel de inzet van stil materieel wettelijk verplicht is, kan niet worden uitgesloten dat 'oud' materieel wordt ingezet. De gemeente Arnhem acht het daarom ook niet wenselijk dat heiwerkzaamheden, op een traditionele manier, in het centrum worden uitgevoerd. Wanneer het technisch niet anders mogelijk is, dan hebben stille technieken de voorkeur boven standaard technieken. Op basis van artikel 4.10 onder lid 3 van de bouwverordening van Arnhem kan het bevoegd gezag het gebruik van een werktuig dat schade of ernstige hinder veroorzaakt of kan veroorzaken voor de omgeving verbieden.

Controle op de uitvoering

In de ontheffing die verleend wordt zijn voorwaarden en voorschriften opgenomen. Om inzicht te krijgen in de werking van het beleid en de daaruit volgende ontheffingen is een goede controle op de uitvoering van het werk daarom noodzakelijk. Daarbij zal de inzet van bouwmaterieel conform de EU-richtlijn steekproefsgewijs gecontroleerd worden. Wanneer als gevolg van klachten twijfel is over de manier van uitvoeren of het zonder ontheffing uitvoeren van werkzaamheden, dan kunnen controlemetingen uitsluitend geven.

CONCLUSIE

Door bouwlawaaï vroegtijdig in het proces inzichtelijk te maken heeft Arnhem invulling gegeven aan de wens om een kwaliteitsslag te maken betreffende het reguleren van bouwlawaaï in een druk stedelijk gebied. Door de mogelijkheid van het dereguleren wordt daarnaast invulling gegeven aan het effectief en efficiënt inzetten van de beschikbare personele capaciteit. Hiermee zullen enkel nog de werkzaamheden die een grootschalige invloed op de omgeving hebben of in de nacht plaatsvinden ontheffingsplichtig zijn. Met de Nota Bouwlawaaï van Arnhem is invulling gegeven aan het spanningsveld tussen de wens te ontwikkelen in stedelijk gebied en de mogelijk daarbij optredende overlast te beperken.