



InfoMil > LEEFOMGEVING

Geluidbeleid Hogere Waarden

Werken aan een goede ruimtelijke ordening

In opdracht van

VROM  Ruimte en Milieu

Inleiding

In Nederland is de ruimte schaars en wordt dicht in de buurt van geluidbronnen, zoals wegen en industrie gebouwd. Wanneer er geluidgevoelige bestemmingen zoals woningen worden gerealiseerd, gelden er specifieke eisen voor de geluidbelasting. Dit is om de kwaliteit van het wonen te waarborgen.

Vaak wordt de voorkeurswaarde voor geluid overschreden. Deze overschrijding wordt niet zomaar toegestaan: er mag alleen van worden afgeweken als gemotiveerd wordt aangegeven waarom de verruiming van de geluidbelasting noodzakelijk is.

De Wet geluidhinder biedt, onder voorwaarden, de mogelijkheid om van de voorkeurswaarde af te wijken en een hogere geluidbelasting op de woning toe te staan. De hogere geluidbelasting op de woning wordt dan officieel vastgelegd; dit heet de Hogere Waarde (HW). Een HW is dus niet een vanzelfsprekendheid of een administratieve handeling. Het bevoegd gezag moet motiveren waarom zij een hogere geluidbelasting toelaatbaar acht. Dit volgt het principe van 'een goede ruimtelijke ordening' waarbij een zo optimaal mogelijke woonkwaliteit wordt nagestreefd. Door de wijziging van de Wet geluidhinder per 1 januari 2007 is de gemeente verantwoordelijk geworden voor het verlenen van de HW.

Deze brochure gaat in op *wanneer* en *hoe* het gemeentelijk geluidbeleid voor Hogere Waarden (HW-beleid) wordt opgesteld. Een HW-beleid biedt voordelen op het gebied van kwaliteit, tijdwinst en rechtszekerheid. De brochure is met name bedoeld voor beleidsmedewerkers milieu en ruimtelijke ordening, die het verzorgen van HW binnen de gemeente in hun werkpakket hebben.

Geluidbeleid en gebiedsgericht milieubeleid

Hogere Waarden beleid staat als beleid niet apart. Het krijgt aanzienlijk meer waarde als het onderdeel uitmaakt van het totale geluidbeleid van de gemeente.

In de ideale situatie maakt het HW-beleid onderdeel uit van het gebiedsgerichte milieubeleid waarin alle relevante milieuaspecten vertegenwoordigd zijn. Als u overweegt HW-beleid op te stellen, stel dan meteen een totaal geluidbeleid op voor de gemeente. Dit zorgt voor een wezenlijke verbetering van de integrale geluidkwaliteit en beheersing van het geluid binnen de gemeente. Gemeentelijk geluidbeleid kent tenminste de volgende onderdelen: hogere waarden, evenementen, verkeer en vervoer en industrielaawaai.

Zie voor een nadere toelichting op het gemeentelijk geluidbeleid de brochure 'Lokaal Geluidbeleid' van SenterNovem/InfoMil.

Waarom Hogere Waarden beleid?

Wanneer binnen de gemeente regelmatig bestemmingsplannen, verkeersplannen en bouwplannen worden vastgesteld waarbij hogere waarden worden verleend, verdient het aanbeveling hiervoor beleid op te stellen. Het HW-beleid bespaart veel tijd, zorgt voor een eenduidig afwegingskader en leidt tot een betere woonkwaliteit.

Nut en noodzaak HW-beleid

De Wet geluidhinder (Wgh) regelt wanneer er een hogere waarde moet worden verleend en bepaalt het maximum van de hogere waarde. Bij elke hogere waarde moet worden gemotiveerd waarom deze toelaatbaar wordt geacht en onder welke voorwaarden. De grondslag hiervoor is de 'motiveeringsplicht', zoals opgenomen in art. 110g Wgh. De gemeente moet als bevoegd gezag elke HW-aanvraag gelijk behandelen en beoordelen. Om dit te realiseren is een kader aan te bevelen: het HW-beleid.

Een tweede, zeer belangrijke reden om HW-beleid op te stellen is dat de gemeente bepaalde kwaliteiten voor het wonen in de gemeente wil realiseren. Voor bepaalde gebieden (zoals rustige woonwijken) kan de gemeente vanuit leefkwaliteitsoverwegingen bepaalde maxima opleggen aan de te verlenen HW. Ook kunnen er, om de woonkwaliteit te waarborgen, aan vullende eisen aan de woningen worden opgelegd. Voorbeelden hiervan zijn

de realisatie van een geluidluwe gevel, aanvullende eisen aan de buitenruimte, hoogte van het binnengeluidniveau, enzovoorts.

Voordelen

Het HW-beleid biedt diverse voordelen:

- De gemeente neemt een duidelijk standpunt in over de woonkwaliteit binnen de gemeente en de manier waarop zij concreet invulling aan deze kwaliteit geeft. Dit geeft duidelijkheid aan burgers, bedrijven en ontwikkelaars.
- Het HW-beleid kent een duidelijke procedure met standaardformulieren zoals de aanvraag, ontwerpbeschikking en publicatie. Ook dit geeft duidelijkheid aan alle partijen. De HW-procedure kan eenvoudig en snel worden doorlopen.
- Bij een beroep tegen de HW kan duidelijk worden gemotiveerd waarom tot de afweging en verlening van de HW is gekomen. Een duidelijk beleid geeft vaak de positieve doorslag bij eventuele rechtszaken.

Welk soort HW-beleid

HW-beleid kan verschillende vormen hebben: Van enkele ontheffingscriteria volgend op het RO-proces tot een uitgebreid, gebiedsgericht geluidbeleid met een duidelijke visie van de gemeente.

Milieuhygiënische benadering

Wanneer een woning een te hoge geluidbelasting ondervindt, moet bij het ruimtelijk ontwerp of bouwplan getracht worden de geluidbelasting ter hoogte van de woning zo laag mogelijk te houden. Hierbij wordt de milieuhygiënische volgorde in de aanpak voorgestaan:



1 Voorzieningen aan de bron, bijvoorbeeld stillere voertuigen en wegdekken

2 Voorzieningen in de overdrachtssfeer, bijvoorbeeld schermen

3 Voorzieningen aan de gevel van de woning, bv. suskasten of een sterker geluidwerende gevel

Hoe stel je HW-beleid op?

De directe aanleiding voor het maken van HW-beleid is dat de gemeentelijke organisatie de noodzaak onderkent. Vaak komt die roep vanuit de afdelingen die zich met de kwaliteit van de ruimte bezighouden: ruimtelijke ordening en milieu. Maar hoe stel je HW-beleid op?

Afwegingen bij het opstellen van HW-beleid

Vaak vragen de vakafdelingen binnen de gemeenten om beleid. Voordat met het opstellen van het HW-beleid kan worden gestart, moet goed worden afgewogen hoe uitgebreid het beleid moet worden. Vaak hangt dit af van de hoeveelheid woningen die de gemeente wil gaan bouwen. In dit kader wordt het volgende proces doorlopen:

- Als er *geen* bouwontwikkelingen plaatsvinden, dan hoeft er geen HW-beleid te worden opgesteld.
- Bij kleine projecten (enkele woningen) kan worden volstaan met een 'basis' HW-beleid dat invulling geeft aan de wettelijke motivatieplicht zoals in artikel 110g Wgh is opgenomen. Onder de motivatieplicht wordt verstaan: de onderbouwing waarom een HW mag worden toegestaan. Daarnaast kunnen in het beleid

aanvullende voorwaarden zoals een geluidluwe gevel of buitenruimte opgenomen worden. Deze extra voorzieningen verhogen de woonkwaliteit.

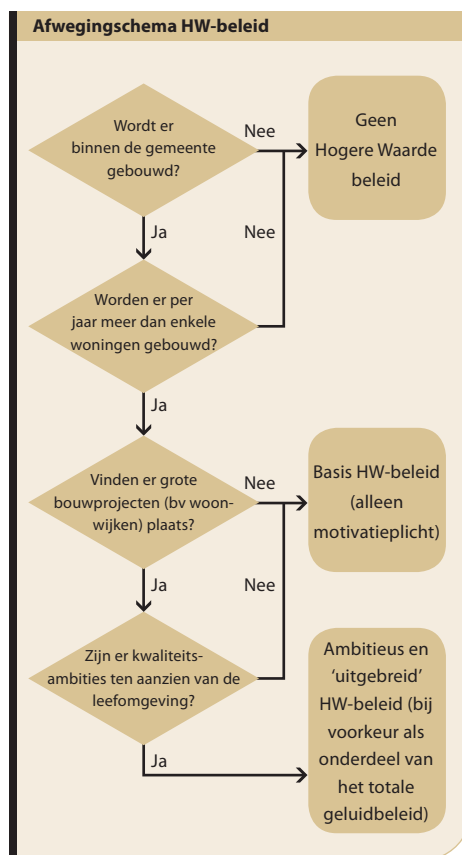
- Als er binnen de gemeente grote ontwikkelingen spelen (bijvoorbeeld de realisatie van nieuwe woonwijken) of als de gemeente expliciet aandacht wil besteden aan een zo optimaal mogelijke leefkwaliteit, dan kan worden gekozen voor een HW-beleid met hoge ambities. Vaak wordt deze bepaald op basis van gebiedstypen. Zo zijn bijvoorbeeld voor een centrumgebied hogere ontheffingswaarden mogelijk dan bij een rustige woonwijk.

Kenmerken ambitieus HW-beleid

Een ambitieus HW-beleid is beter verkoopbaar: potentiële wooneigenaars zijn bereid meer geld voor een woning te betalen waarvan de leefomgevingskwaliteit van een hoog niveau is.

Kenmerken van een ambitieus HW-beleid zijn:

- Het HW-beleid maakt onderdeel uit van het totale gemeentelijke (geluid)beleid. Er heeft een integrale afweging ten aanzien van geluid plaatsgevonden.
- Het HW-beleid is in nauwe samenwerking met de RO-medewerkers, milieumedewerkers en stedenbouwkundigen ontwikkeld. Bij een woonplan trekken deze partijen dan ook samen op en wordt er vanaf de eerste ontwerpsschetsen al aan een zo optimaal mogelijk akoestisch ontwerp gewerkt.
- Het HW-beleid sluit aan op de gebiedsgerichte benadering binnen de gemeente.
- Er is een duidelijke beschrijving van de manier waarop de milieuhygiënische afweging voor geluid wordt toegepast. Hierbij kan in het beleid bijvoorbeeld worden opgenomen dat HW boven 53 dB alleen mogen worden verleend nadat de verkeersweg uitgevoerd is met een (sterk) geluidabsorberende wegverharding.
- Het HW-beleid kent een uitzonderingsartikel waarbij de gemeente bewust mag afwijken van het beleid. Uiteraard gaat dit wel gepaard met een pakket van criteria in combinatie met een motivatieverplichting om willekeur te voorkomen.



Opstellen HW-beleid

Het opstellen van HW-beleid kan het beste projectmatig worden uitgevoerd. Er moeten vele, vaak procedurele, stappen worden doorlopen. Voorwaarden aan het traject zijn dat er voldoende draagvlak binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig is en dat de communicatie naar zowel de interne als de externe doelgroepen goed wordt

verzorgd. Op deze manier wordt een breed geaccepteerd beleid gerealiseerd. Het onderstaande schema toont het stappenplan om tot een HW-beleid te komen.

Een HW-beleid kent een aantal vaste onderdelen. Daarnaast kan de gemeente zelf extra onderdelen toevoegen:

1. Algemene inleiding. Hierin wordt naast de aanleiding van het beleid tevens de wettelijke grondslag, de procedure en het verantwoordelijk bevoegd gezag beschreven.
2. Wettelijk kader. Hierin wordt aandacht besteed aan het principe Hogere Waarden. Essentieel is om te vermelden op welke artikelen uit de Wgh de HW zijn gebaseerd. Aangezien er diverse grenswaarden voor de HW worden gehanteerd en er diverse uitzonderingen zijn, wordt aanbevolen om deze waarden met overzichtelijke tabellen te presenteren.
3. Het 'daadwerkelijke' beleid. In dit deel wordt weergegeven onder welke voorwaarden HW worden verleend en welke aanvullende of compenserende maatregelen getroffen moeten worden.

4. Beschrijving van procedure hoe een hogere waarde wordt verleend.
Op de site www.infomil.nl zijn diverse voorbeelden opgenomen.
5. Verklarende woordenlijst met HW-termen als geluidluwe gevel, (geluidluwe) buitenruimte en dove gevel. Hierbij moet met name aandacht besteed worden aan de verklaring van geluidstermen voor de niet-akoestici.

Akoestische gegevens

Grondslag van een te verlenen HW is uiteraard de akoestische rapportage die onderdeel uitmaakt van de HW-aanvraag. Daarnaast kan een verkeersmilieukaart veel basisinformatie over de bestaande geluidkwaliteit binnen de gemeente geven. Indien er HW worden aangevraagd, moet in de rapportage al aandacht worden besteed aan de gevolgen voor de geluidwering van de gevels van de woningen. De toetsing hiervan vindt pas plaats bij de behandeling van de bouwvergunning.

Stappenplan HW-beleid

De weg naar HW-beleid moet gestuurd en beheerd worden. Hiervoor is het werken via een programmatische aanpak een absolute noodzaak. Hieronder is het stappenplan weergegeven.

Kijk voor een uitgebreide toelichting op www.infomil.nl. Op deze site zijn tevens voorbeelden van en ervaringen met lokaal geluidbeleid te vinden die door gemeenten of samenwerkingsverbanden zijn opgesteld.

Stappen	Checklist
1. Hoe uitgebreid moet het HW-beleid zijn en staat het op zichzelf?	<ul style="list-style-type: none"> • Hoeveel HW per jaar? Vinden er grote woningbouwprojecten plaats binnen de gemeente? • Is er al geluidbeleid? • Zijn er kwaliteitsambities binnen de gemeente? • Wie en welke afdeling stelt het beleid op?
2. Zorg voor draagvlak	<ul style="list-style-type: none"> • Wie heb je nodig? • Motivatie noodzaak tot en vorm van geluidbeleid • Opstellen startnotitie
3. Vaststellen projectorganisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Wie heb je nodig? • Organisatie van het project • Is er budget?
4. Realiseer uitgangspunten, data en kader	<ul style="list-style-type: none"> • Is er voldoende geluidkennis aanwezig? • Welke kwaliteiten? • Eenvoudig of uitgebreid, ambitieus beleid? • Taakverdeling: aanvrager, toetsers en verlener?
5. Opstellen HW-beleid	<ul style="list-style-type: none"> • Is het werkbaar? • Is het leesbaar? • Komt er ruimte om af te wijken van de beleidsregels?
6. Besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Is er ambtelijke consensus (m.n. tussen milieu en RO)? • Welke procedures worden er gevolgd (Awb)? • Wie beslist (college/raad)?
7. Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Wat wordt er gedaan en door wie? • Fasering, financiën en evaluatie

HW-beleid in de praktijk

Hieronder worden ervaringen en tips gegeven bij het opstellen en de uitvoering van het HW-beleid voor gemeenten. Concrete voorbeelden van HW-beleid, specifieke praktijksituaties en ervaringen zijn te vinden op de www.infomil.nl. Daar is ook een lijst met vragen en antwoorden opgenomen.

- Stel het HW-beleid op voor een vaste periode en neem een verplichting tot evaluatie en actualisatie van het beleid in de voorschriften op. Het is handig het eerste HW-beleid een uitvoeringsduur van 1 tot 1,5 jaar te geven. Met de opgedane ervaringen kan dan vervolgens een HW-beleid met een uitvoeringsduur van 4 tot 5 jaar worden vastgesteld.
- Maak het HW-beleid niet te rigide. Bouw mogelijkheden in om gemotiveerd van het beleid af te wijken. Dit voorkomt ongewenste situaties.
- Maak gebruik van de kennis en ervaring van de specialisten van de provincie. Zij krijgen immers geld van het Ministerie van VROM om het HW-beleid te ondersteunen!
- Stuur een concept HW-beleid voor advies naar de akoestische, ontwerp- en projectbureaus die binnen uw gemeente werkzaam zijn. Zij hebben vaak nuttige praktijkervaringen en tips.
- Maak een logboek aan waarin de diverse uitvoeringen van geluidluwe buitenruimtes, balkonschermen enzovoorts zijn aangegeven. Adviesbureaus en ontwikkelaars zijn heel inventief en creatief om constructies te bedenken. Het logboek is om te voorkomen dat niet iedere keer een aparte afweging moeten worden gedaan en om te voorkomen dat er tegenstrijdige adviezen worden gegeven.
- Als binnen de gemeente besloten is een HW-beleid te ontwikkelen, onderzoek dan ook meteen of er behoefte is aan een breder totaal-geluidbeleid binnen de gemeente.
- Zorg ervoor dat er voldoende afdelingsbudget gereserveerd is voor de uitvoering van de HW-taken.
- Betrek de afdeling communicatie bij de introductie van het HW-beleid binnen de organisatie. Het is ook aan te bevelen een voorlichtingsbijeenkomst te houden voor de ontwikkelaars en bouwmaatschappijen die in uw regio actief zijn.
- Probeer het wiel niet opnieuw uit te vinden. Er zijn meer dan voldoende voorbeelden waarop u het HW-beleid kan bouwen.
- Wanneer uw gemeente bij een samenwerkingsverband is aangesloten, is het aan te bevelen het HW-beleid regionaal te ontwikkelen. Dit scheelt geld en de regio presenteert zich als een gebied waar dezelfde benadering ten aanzien van woonkwaliteit wordt gehanteerd.
- Probeer de tekst in het beleid zo begrijpelijk mogelijk te houden en zorg er voor dat alle geluidstermen goed worden uitgelegd.
- Zorg dat bij de aanvang van een bouwproject een kopie van het HW-beleid en alle bijbehorende stukken (aanvraagformulier, procedure-overzicht) aan de ontwikkelaar en/of het bouwbedrijf overhandigd worden.
- Beschrijf, als onderdeel van het HW-beleid, aan welke eisen een akoestische rapportage die wordt overlegd in het kader van de HW-aanvraag moet voldoen. Vraag hierbij tenminste om een overzichtelijke tekening, een HW berekening per relevante woning/appartement en een motivering waarom niet aan de voorkeurswaarde kan worden voldaan.

Akoestische rapportage behorend bij de HW aanvraag

Een veel gestelde vraag is aan welke voorwaarden de akoestische rapportage die ten grondslag ligt aan het HW-verzoek moet voldoen. De Wet geluidhinder kan hier op basis van art 110d t/m 110f richtlijnen voor vaststellen. Er zijn echter (nog) geen specifieke, aanvullende richtlijnen voor HW rapportage opgenomen. Wel zijn er de bekende regelingen waarin veel eisen ten aanzien van de reken- en verantwoordingsmethodiek zijn opgenomen.

De belangrijkste hiervan zijn:

- Reken- en meetvoorschrift geluidhinder 2006;
- Meet- en rekenvoorschrift geluidbelasting binnen gebouwen.

Wel zijn er uiteraard basisregels, onderdelen en voorwaarden die tenminste in de akoestische rapportage moeten worden opgenomen. Op de site www.infomil.nl wordt de opbouw van de akoestisch rapportage verder toegelicht.

Wettelijke grondslag

Het vaststellen en verlenen van een HW is vastgelegd in de Wet geluidhinder. De wetwijziging van 1 januari 2007 heeft wezenlijke gevolgen gehad voor deze procedure.

Gewijzigde wetgeving

De afgelopen jaren is bij de diverse overheidslagen steeds meer het besef ontstaan dat geluidhinder als lokaal probleem het best door de lokale overheid kan worden aangepakt. Dit geldt ook voor het verlenen van HW. Met de wijziging van de Wet geluidhinder (Wgh) is daarom het stelsel voor het verlenen van HW bij de gemeenten ondergebracht. Tegelijkertijd is door de wetgever aanbevolen dat de lokale overheid voor het verlenen van HW eigen beleid ontwikkelt en vaststelt. Dit wordt HW-beleid genoemd. Dit beleid kan op zichzelf staan of onderdeel uitmaken van het gemeentelijk geluidbeleid.



Grondslag/werking

Gevoelige bestemmingen zoals woningen, ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, scholen en woonwagenterreinen worden met de Wgh beschermd tegen te veel geluidoverlast. In de Wgh zijn voorkeurswaarden voor de geluidbelasting van gevoelige bestemmingen opgenomen voor wegverkeerslawaai, railverkeerslawaai, industriellawaai. Volgens artikel 110g kan hiervan gemotiveerd worden afgeweken.

Bevoegd gezag

De gemeente is het bevoegd gezag voor het verlenen van de HW. In uitzonderingsgevallen kan dit de provincie zijn. Het college van burgemeester en wethouders verleent de HW. Het verlenen van de HW kan ook gemandateerd worden naar een afdelingshoofd of de directeur van een Milieudienst.

Procedure HW-besluit

Voor het verkrijgen van een HW moet een wettelijke procedure worden doorlopen. De vaststelling vindt ook hier plaats conform afd. 3.4 van de Awb. Vaste onderdelen van de procedure zijn het indienen en toetsen van de HW-aanvraag, het vaststellen en publiceren van het ontwerpbesluit en het opstellen, vaststellen en publiceren van het definitieve besluit. Als afronding moet het HW-besluit gemeld worden bij het Kadaster. Het HW-besluit moet tegelijkertijd met het ontwerpbesluit RO ter inzage worden gelegd.

Procedure HW- beleid

Het HW-beleid wordt voorbereid door middel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure op grond van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit komt neer op een publicatie en ter inzage legging van het ontwerp HW-beleid en het bieden van de mogelijkheid aan belanghebbenden hun zienswijze kenbaar te maken. Vervolgens wordt het beleid, al dan niet gewijzigd naar aanleiding van de zienswijzen, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Vaak wordt er ook voor gekozen het beleid door de raad vast te laten stellen. Dit is echter geen wettelijke verplichting. Beroep instellen tegen gemeentelijk beleid is conform art. 8:2 Awb niet mogelijk.

Op www.infomil.nl wordt het wettelijk kader en te volgen HW-procedure uitgebreid beschreven.

Meer informatie:

Gemeenten met een lokaal en/of Hogere Waarden beleid (niet-uitputtende opsomming)

- Diverse gemeenten regio Hengelo
- Diverse gemeenten regio Limburg
- Diverse gemeenten regio Midden-Holland
- Diverse gemeenten regio Rivierenland
- Diverse gemeenten regio Twente
- Gemeente Almere
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Apeldoorn
- Gemeente Emmen
- Gemeente Harderwijk
- Gemeente Heerlen
- Gemeente Hilversum
- Gemeente Leiden
- Gemeente Meerstad
- Gemeente Naarden
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Ridderkerk
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Wichem
- Gemeente Zeist

Relevante websites

- www.ruimtexmilieu.nl
- www.vrom.nl
- www.innonoise.nl
- www.vng.nl
- www.nsg.nl
- www.geluidnieuws.nl

Overzicht gebruikte afkortingen

- HW: Hogere Waarden
Wgh: Wet geluidhinder
RO: Ruimtelijke Ordening
dB: Decibel
WRO: Wet op de ruimtelijke ordening
Awb: Algemene wet bestuursrecht
VROM: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu-hygiëne

InfoMil is een initiatief van de ministeries van VROM en Economische Zaken, in samenspraak met Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen.

InfoMil is een opdracht van het ministerie van VROM en een onderdeel van SenterNovem.

InfoMil

Juliana van Stolberglaan 3
2595 CA Den Haag
Postbus 93144
2509 AC Den Haag
Telefoon 070 373 55 75
Telefax 070 373 56 00
info@infomil.nl
www.infomil.nl

Een publicatie van InfoMil,
juni 2008

3IML0801

© InfoMil, Den Haag 2008

Hoewel deze publicatie met de grootst mogelijke zorg is samengesteld, kan SenterNovem geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele fouten. Bij publicaties van SenterNovem die informeren over subsidieregelingen geldt dat de beoordeling van subsidieaanvragen uitsluitend plaatsvindt aan de hand van de officiële publicatie van het besluit in de staatscourant.