

EINDRAPPORT

Wat te doen met stilte?

Onderzoek naar stiltegebiedenbeleid

Provincie Utrecht | 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 Utrecht om de volgende kernpunten:

Kernpunten:

- Sinds het aanwijzen van de stiltegebieden is de provincie Utrecht alleen overgegaan tot het loslaten van stiltegebieden wanneer de geluidbelasting in deze gebieden te hoog was, dit is vier keer voorgekomen. Ook zijn er twee nieuwe stiltegebieden aangewezen. Het totale stiltegebiedenareaal is sinds de eerste aanwijzing afgenomen met circa 24%.
- Het Utrechtse stiltegebiedenbeleid is primair gericht op behouden. Nieuwe lawaaierige activiteiten en gedragingen in een stiltegebied zijn verboden. Ondanks het beleid neemt de stilte in de stiltegebieden af: in de periode 2000 - 2010 met circa 6%.
- Het beleid van de provincie biedt ook ruimte om de stiltegebieden te benutten. Zo heeft de provincie zich voorgenomen om op beperkte schaal derden te stimuleren om de kwaliteit van stiltegebieden uit te dragen, onder andere in samenwerking met natuur- en milieu(educatie)organisaties.

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 lawaaierige 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', '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



PROVINCIE :: UTRECHT

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

VERZONDEN 24 OKT 2016

DATUM	11 oktober 2016	TEAM	BMI
NUMMER	819DCE72	REFERENTIE	Marian van Asten
UW BRIEF VAN	23 september 2016	DOORKIESNUMMER	030 2582291
UW NUMMER	2016/AH/113	E-MAILADRES	marian.van.asten@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	geen	ONDERWERP	Bestuurlijke reactie concept nota "Wat te doen met stilte?"

Geachte mevrouw Hoenderdos,

Met interesse hebben wij kennis genomen van uw concept nota "Wat te doen met stilte?". De nota en de achterliggende feitenrapportage getuigen van een beknopt maar gedegen onderzoek. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid te reageren op de concept nota.

Gedeputeerde Staten herkennen zich in de concept nota. Het kernpunt, dat de provincie Utrecht primair kiest voor het behouden van stiltegebieden met enige ruimte voor het benutten ervan, onderschrijven wij. Het onderzoek bevat waardevolle beschrijvingen van mogelijke maatregelen die de provincie kan nemen.

Wij geven graag een toelichting op de door de Randstedelijke Rekenkamer geconstateerde afname van het stiltegebiedenareaal. Dit komt vooral door het niet meer aanwijzen van vier stiltegebieden. Drie daarvan lagen nabij Schiphol. Ten tijde van de eerste aanwijzing, midden jaren tachtig, was de verwachting dat vliegen boven stiltegebieden aan banden zou worden gelegd. Dat is niet gebeurd, waardoor de geluidbelasting te hoog was. Daarom zijn deze gebieden in 2004 niet meer aangewezen. Daarnaast is het stiltegebied Lage Vuursche in 2013 vervallen, vanwege de hoge recreatiedruk in combinatie met verkeerslawaaï. Tenslotte is een groot deel van het stiltegebied Loenderveense Plas door een provinciegrenswijziging in 2002 overgegaan naar de provincie Noord Holland.

De in de concept nota vermelde (overige) afname van de oppervlakte van de stiltegebieden als gevolg van het niet meer voldoen aan de gewenste akoestische kwaliteit was mede aanleiding voor de herziening van onze Provinciale Milieuverordening in 2013. Na deze datum is er geen evaluatie uitgevoerd, zodat het effect van aanscherping van de regels nog niet kan worden vastgesteld.



Wij ondersteunen de aanbevelingen, zoals verwoord in de bestuurlijke nota. Deze betreffen vooral een uitnodiging aan Provinciale Staten om het gesprek aan te gaan of de politieke koers inzake het stiltegebiedenbeleid aanpassing behoeft.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,

Secretaris,

| Nawoord Rekenkamer |

De Rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Het college geeft daarin een duidelijke toelichting op de wijze waarop het aantal Utrechtse stiltegebieden zich ontwikkeld heeft. Onze aanbevelingen zijn primair gericht aan PS, met een oproep het stiltegebiedenbeleid met elkaar te bespreken. We zijn verheugd dat GS deze aanbevelingen ondersteunen. We kijken 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)