

Vergaderjaar 2022–2023

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 78

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2023

Hierbij ontvangt u het eindrapport van de beleidsdoorlichting van het onderdeel geluid van artikel 14, 16 en 20, van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2015 tot en met 2021. Het onderdeel geluid omvatte in deze periode jaarlijks gemiddeld circa € 47 miljoen aan uitgaven, waarvan circa € 22 miljoen aan geluidmaatregelen voor lokale infrastructuur (artikel 20) en € 25 miljoen voor rijksinfrastructuur (artikel 14 en 16, inclusief Infrastructuurfonds¹). Met deze brief geef ik invulling aan de toezegging aan uw Kamer in de brief van 20 augustus 2021 en 10 februari 2022². Deze beleidsdoorlichting is de tweede die voor het geluidbeleid is gemaakt. De vorige Beleidsdoorlichting geluid is opgesteld door het RIVM in 2015 en is 8 februari 2016 aan uw Kamer toegezonden³.

Met de beleidsdoorlichting geluid is beoogd inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en mogelijke verbeterpunten te identificeren. De beleidsdoorlichting vormt een syntheseonderzoek gebaseerd op bestaande evaluaties en voortgangrapportages. Bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting zijn de vragen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek⁴ leidend geweest. Aan een onafhankelijk deskundige is een oordeel gevraagd over de uitvoering van de beleidsdoorlichting. Dit oordeel is bijgevoegd.

Hieronder geef ik een samenvatting van de bevindingen van de onderzoekers (de Kwinkgroep) in het eindrapport over de beleidsdoorlichting. Vervolgens beschrijf ik samenvattend de belangrijkste bevindingen van de onafhankelijk deskundige. Daarna geef ik een beleidsreactie op de

¹ Sinds 2021 het Mobiliteitsfonds.

² Kamerstuk 32 861, nr. 67, Kamerstuk 32 861, nr. 74.

³ Kamerstuk 32 861, nr. 17.

⁴ Stcrt. 2018, nr. 16632.

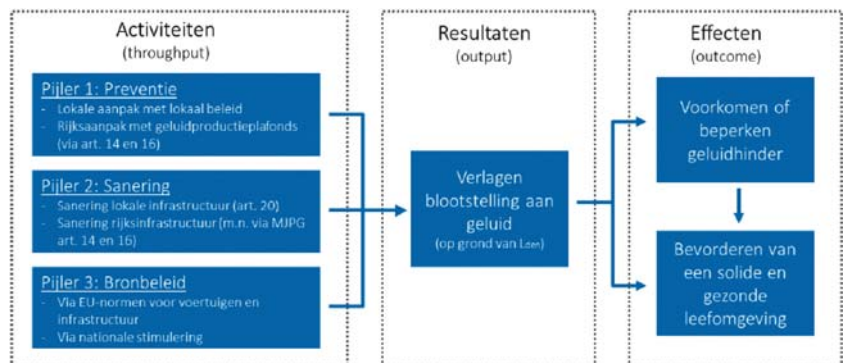
bevindingen en de aanbevelingen in het eindrapport. De bijlage bij deze brief bevat een reactie op de in het rapport genoemde beleidsalternatieven indien 20% minder middelen beschikbaar zouden zijn.

Bevindingen

De doelstelling van de beleidsdoorlichting is het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het geluidbeleid. Hierbij ligt de focus op de geluidsanering, die bestaat uit het treffen van geluidmaatregelen bij woningen⁵ met een hoge geluidbelasting afkomstig van wegen en spoorwegen.

Deze beleidsdoorlichting richt zich op het onderdeel geluid van artikel 20 (Lucht en Geluid) én op de artikelen 14 (Wegen en Verkeersveiligheid) en 16 (Openbaar Vervoer en Spoor), inclusief Infrastructuurfonds, voor zover die betrekking hebben op geluid. Het geluidbeleid wordt uitgevoerd op basis van de Wet geluidhinder (Wgh) en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (Wm). Het onderwerp luchtvaartgeluid is niet in de beleidsdoorlichting meegenomen. Het betreft hier een ander wettelijk kader met een ander stelsel van regelgeving, waardoor er onvoldoende samenhang is met het geluidbeleid op grond van de Wgh en de Wm.

De beleidstheorie is als volgt gevisualiseerd in figuur 1 in het rapport:



De conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het geluidbeleid zijn, uitgaande van de beleidstheorie, onderverdeeld in twee niveaus:

1. De voortgang van de saneringsopgave voor enerzijds de lokale sanering en anderzijds de sanering bij rijksinfra (Pijler 2).
2. Het bevorderen van een gezonde leefomgeving door geluidhinder te voorkomen of te beperken (effecten), voor de drie pijlers van het beleid: sanering, preventie en bronbeleid.

Hieronder volgen de conclusies op deze twee niveaus. In het bijgevoegde rapport is een uitgebreide samenvatting opgenomen.

Doeltreffendheid «Voortgang van de saneringsopgave»

Voor de lokale sanering was voor de A-lijst (urgente sanering) in 2015 het doel om die in 2020 afgerond te hebben. Dit doel is niet behaald. Voor de overige woningen op de lijst was er geen doelstelling voor de termijn. Met de Omgevingswet in het vooruitzicht is de doelstelling inmiddels gewijzigd naar 2043 voor de totale sanering.

⁵ Met woningen worden in deze brief ook bedoeld: andere geluidgevoelige objecten zoals ziekenhuizen en scholen.

Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen was oorspronkelijk het (wettelijk gestelde) doel om uiterlijk in 2020 de saneringsplannen in te dienen. Lopende de periode 2015–2021 is de termijn middels een wetswijziging verschoven naar 2023. De eerste doelstelling is niet gehaald, maar de actuele doelstelling is haalbaar voor rijkswegen en lijkt ook haalbaar voor hoofdspoorwegen.

De termijn voor de uitvoering van de saneringsplannen wordt in de saneringsplannen vastgelegd en de uitvoering ligt grotendeels in de toekomst. De uitvoering wordt zoveel als mogelijk gecombineerd met reguliere vervanging van het wegdek en andere projecten voor aanpassing van weg en spoor.

Doeltreffendheid «Bevorderen van een gezonde leefomgeving»

Het overkoepelende doel van het geluidbeleid is «Het bevorderen van een gezonde leefomgeving door geluidhinder te voorkomen of beperken». Voor sanering is de conclusie dat geluidbelastingen op en in woningen zijn verminderd en dat daarmee ook een bijdrage is geleverd aan de vermindering van hinder en/of de vermindering van schadelijke effecten op de gezondheid. Op resultaatniveau is bekend hoeveel woningen in de doorlichtingsperiode als gesaneerd zijn aangemerkt en waarbij de geluidbelasting daarna dus volgens de voorafgaande berekeningen zal voldoen aan de voorkeurswaarde of de binnenwaarde. De mate waarin sanering heeft bijgedragen aan de vermindering van hinder en/of de vermindering van schadelijke effecten op de gezondheid is onbekend doordat hiernaar tot voor kort geen onderzoek plaatsvond bij specifieke saneringsmaatregelen. Uit algemene dosis-effectrelaties is wel bekend dat lagere geluidbelastingen leiden tot minder hinder en gezondheidseffecten. Voor preventie bij rijksinfrastructuur is de conclusie dat met de geluidproductieplafonds (gpp's) een preventief instrument is ingesteld waarmee dreigende overschrijdingen worden gemonitord; ook kunnen de gpp's worden gehandhaafd. Het percentage (dreigende) overschrijdingen wordt in de nalevingsverslagen gepubliceerd.

Voor preventie bij lokale infrastructuur is de conclusie dat ernstige hinder en slaapverstoring in de periode 2016–2020 voor wegen met rijksnelheden van 30 en 50 km/h is toegenomen. Er is geen overkoepelend beeld van getroffen geluidmaatregelen in de doorlichtingsperiode.

Voor bronbeleid is de conclusie dat het heeft bijgedragen aan stiller verkeer en daardoor aan het realiseren van minder hinder. De mate waarin bronbeleid hieraan heeft bijgedragen is onbekend. De Kamer vroeg bij deze beleidsdoorlichting aandacht te besteden aan nestgeluid van afgemeerde schepen als onderdeel van de lokale (bron)aanpak van geluid. Een bronmaatregel om nestgeluid tegen te gaan is walstroom (elektriciteit die vanaf de kade kan worden afgenomen). Er is geen evaluatief onderzoek beschikbaar over walstroom, maar volgens de beleidsdoorlichting is het aannemelijk dat walstroom een doeltreffende maatregel zal zijn om geluidsproductie te verminderen.

Voor het geluidbeleid als geheel is de conclusie (samengevat) dat de ervaren hinder en slaapverstoring fluctueren, maar toenames en afnames zijn beperkt significant.

Doelmatigheid «Voortgang saneringsopgave»

Het rapport constateert dat de geluidwetgeving en de belangrijkste programma's op het terrein van geluidsanering, de Subsidieregeling sanering verkeerslawaaï (Ssv) en het Meerjarenprogramma Geluidsanering (MJPG), elementen bevatten die sturen op kosteneffectiviteit van de saneringsoperatie, waaronder de toepassing van het doelmatigheids-criterium (DMC) en de verplichting om eerst bronmaatregelen in overweging te nemen. Voor de prioritering van bronmaatregelen boven

andere geluidbeperkende maatregelen bestaat volgens het rapport zowel ondersteuning in de literatuur als in de praktijk. De kosten per woning zijn namelijk bij bronmaatregelen relatief laag.

Voor de lokale sanering constateert het rapport dat de subsidiebijdragen per woning veelal zijn gedaald of niet zijn gestegen. Dit vormt een indicatie dat de doelmatigheid van de saneringsoperatie ten opzichte van de vorige onderzoeksperiode ten minste gelijk is gebleven of misschien wel is gestegen. Het Bureau Sanering Verkeerslawaaai (BSV), dat de subsidieregeling uitvoert in opdracht van het Ministerie van IenW, heeft een opschoningsactie uitgevoerd, waarbij is gekeken welke woningen in het verleden al zijn gesaneerd of niet meer bestaan. Dit heeft volgens het rapport bijgedragen aan de doelmatige uitvoering van de Ssv in de onderzoeksperiode, omdat daarmee voorbereidingskosten voorkomen kunnen worden.

Voor de sanering bij rijkswegen en hoofdspoorwegen bestaat er volgens het rapport (nog) beperkt inzicht in de doelmatigheid. De afgelopen periode heeft in het teken gestaan van planvorming en gekoppelde sanering, terwijl het grootste deel van de uitvoering van het MJPG plaatsvindt in de komende jaren. Als de uitvoering heeft plaatsgevonden, zijn de werkelijke kosten en de gerealiseerde geluidreductie bekend en kan worden onderzocht of de saneringsaanpak, in het bijzonder de toepassing van het DMC, in de praktijk leidt tot de meest doelmatige inzet van maatregelen.

Doelmatigheid «Bevorderen van een gezonde leefomgeving»

Over de effecten van het saneringsbeleid in termen van hinderbeperking en gezondheidswinst is volgens het rapport onvoldoende bekend voor een oordeel over doelmatigheid.

Ook de vraag of binnen het geluidbeleid gekozen is voor de meest doelmatige mix van beleidsinstrumenten – naast sanering ook bronaanpak en preventie – was op basis van beschikbaar onderzoek niet te beantwoorden.

Mogelijkheden tot verhoging doeltreffendheid en doelmatigheid en beleidsopties voor besparing

De onderzoekers komen tot vier aanbevelingen, gericht op de verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarnaast geven ze zes aanbevelingen gericht op het krijgen van een beter inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Tenslotte komen ze met zes beleidsopties indien 20% minder middelen beschikbaar zouden zijn. Onder het kopje «Beleidsreactie op de aanbevelingen in het eindrapport» en in de bijlage wordt nader op deze punten ingegaan.

Oordeel onafhankelijk deskundige

De onafhankelijk deskundige, ir. M.G. Dittrich, geluiddeskundige bij de onafhankelijk onderzoeksorganisatie TNO, geeft in zijn oordeel aan dat het onderzoek van goede kwaliteit is. Hij geeft aan dat de geadviseerde maatregelen ter verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid allemaal naar verwachting zullen bijdragen aan de effectiviteit en efficiëntie van het geluidbeleid en dat ze daarom aan te bevelen zijn. Met name benadrukt hij het belang van de inzet op EU-beleid voor reductie aan de bron (voertuigen).

Beleidsreactie op de bevindingen in het eindrapport

Het rapport geeft over het algemeen een goede beschrijving van het geluidbeleid in de jaren 2015–2021 en legt ook de relatie met de beleids-

wijzigingen onder de Omgevingswet. Op twee punten uit de bevindingen in het eindrapport wordt hieronder een beleidsreactie gegeven.

Het rapport constateert bij de beoordeling van de doeltreffendheid van het beleid dat bronmaatregelen hebben bijgedragen aan het realiseren van minder hinder, maar dat nog niet is vastgesteld in welke mate dit het geval is. Voertuigemissies worden echter gemonitord. Uit een rapport van TNO (2022), «Emissiekentallen voor geluid van wegverkeer op basis van metingen in 2020»⁶, is gebleken dat voertuigen bij snelheden van 30 en 50 km/u aanzienlijk stiller zijn geworden. Dit leidt ertoe dat de omvang van de lokale sanering afneemt. Een rapport over deze afname zal binnenkort worden gepubliceerd.

Verder werpt het rapport bij de beoordeling van de doeltreffendheid van het beleid de vraag op of binnen het geluidbeleid gekozen is voor de meest doelmatige mix van beleidsinstrumenten – naast sanering ook bronaanpak en preventie. Het rapport constateert wel dat bronmaatregelen doelmatig zijn, maar ook dat ze beperkt effect hebben. Dus zijn bronmaatregelen op zich niet voldoende. Ook het preventief instrumentarium met geluidproductieplafonds wordt als effectief beoordeeld. Onder de Omgevingswet gaat een soortgelijk instrumentarium gelden voor provinciale en gemeentewegen. Preventie is echter gericht op het voorkomen van toenames van geluid. Hoge geluidbelastingen die al bestaan, worden daarmee niet aangepakt. Daarom is ook sanering belangrijk. Aangezien bronmaatregelen vooral vanuit Europa worden gereguleerd, en gelet op het beperkte effect ervan in decibellen, blijft het noodzakelijk volop in te zetten op preventie en sanering.

Beleidsreactie op de aanbevelingen in het eindrapport

Hieronder reageer ik op de aanbevelingen van de onderzoekers. Citaten uit het rapport zijn tussen aanhalingstekens en cursief weergegeven.

Verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid

De onderzoekers geven vier aanbevelingen die gericht zijn op de verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid:

1. Saneringsbudgetten naar voren halen.
2. Grootschalig bronbeleid.
3. Lokale en nationale beleidsmaatregelen (snelheidsbeperkingen, stimulering elektrisch vervoer en stille wagons, fietsbeleid, milieuzones, et cetera).
4. Integrale aanpak via koppeling akoestische en thermische isolatie.

1. «De doeltreffendheid van het beleid neemt toe als het tempo van de sanering wordt versneld ten opzichte van de huidige planning.»

Deze aanbeveling ziet alleen op de lokale sanering. Met de Omgevingswet wordt de saneringsopgave al verkleind waardoor de sanering in een kortere periode kan worden afgerond. De onderzoekers geven terecht aan dat er op de markt van aannemers en adviesbureaus wel voldoende capaciteit beschikbaar moet zijn om invulling te geven aan een versnelling in de zin van meer budget per jaar, en daardoor meer maatregelen per tijdseenheid, en dat is momenteel niet het geval. Het jaarlijkse budget voor de lokale sanering verkeerslawaai wordt met ingang van 2025 wel verhoogd met € 7 mln. Verder zijn de voertuigemissies bij snelheden van 30 en 50 km/u afgenomen⁷, waardoor de saneringsopgave nog extra

⁶ rapportnummer TNO 2022 R10839.

⁷ Wijziging Omgevingsregeling, Stcrt. 2022, nr. 26085; TNO 2022, «Emissiekentallen voor geluid van wegverkeer op basis van metingen in 2020», rapportnummer TNO 2022 R10839.

afneemt ten opzichte van de verwachting die er was bij het stellen van een eindtermijn onder de Omgevingswet (uiterlijk 2039 zijn alle saneringsprogramma's ingediend). Daar staat tegenover dat de Omgevingswet opnieuw is uitgesteld, zodat de sanering met de nieuwe uitgangspunten van de Omgevingswet later begint. Ook is bestuurlijk afgesproken dat het basisjaar voor de basisgeluidemissie⁸ verschoven wordt naar uiterlijk 2026, en het vaststellen van de nieuwe saneringslijst is daarvan afhankelijk. In het licht van deze ontwikkelingen zal de saneringstermijn onder de Omgevingswet worden gezien.

2. «Net als ten tijde van de vorige beleidsdoorlichting, moet ook nu worden opgemerkt dat voor het verbeteren van de doeltreffendheid (en doelmatigheid) «succesvol grootschalig bronbeleid» een belangrijke maatregel zal blijven.»

Bij bronbeleid gaat het om het stiller worden van voertuigen en de infrastructuur.

Bijna honderd procent van de personentreinen in Nederland mag zich vandaag de dag «stil materieel» noemen. De bronaanpak concentreert zich bij het spoor op het goederenvervoer. In de voortgangsbrief van 21 februari 2020 heeft mijn voorganger uw Kamer reeds gemeld dat zij de Betuweroute en de Brabantroute bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie heeft aangewezen en aangemeld als zogenoemde «stillere spoorwegroute». Per 8 december 2024 is het gebruik van lawaaige wagons op deze corridors daarmee niet meer toegestaan.

Voor wegvoertuigen zal lenW zich in het programma Kies de Beste Band blijven inzetten voor het communiceren van het bandenlabel als keuzehulp bij nieuwe banden. Afolgeluid is één van de prestatie-indicatoren op het label waarmee consumenten worden gestimuleerd om voor stillere banden te kiezen. De transparantie van de prestaties van banden op het bandenlabel, en dus ook van de prestaties op afolgeluid, motiveert de sector om de prestaties van banden verder te verbeteren. Verder wordt momenteel in opdracht van lenW een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om de akoestische kwaliteit van infrastructuur te verbeteren. Dit onderzoek is voorgeschreven in artikel 11.3, derde lid Wm en zal tegelijk met de Actieplannen omgevingslawaai voor rijkswegen en hoofdspoorwegen (artikel 11.11 Wm) halverwege 2024 aan uw Kamer worden aangeboden. Deze actieplannen worden elke 5 jaar opgesteld op grond van de Europese richtlijn omgevingslawaai.

3. «Naast (internationaal) bronbeleid zouden nationale en lokale maatregelen, zowel stimulerende als ontmoedigende of verbiedende maatregelen, kunnen bijdragen aan het vergroten van de doeltreffendheid.»

Bronbeleid is één van de drie pijlers onder het geluidbeleid en potentieel zeer effectief. Het beleid wordt echter grotendeels in de EU bepaald, zodat Nederland daar maar beperkt invloed op heeft.

Een tijdelijke snelheidsverlaging op rijkswegen is al doorgevoerd wegens de stikstofproblematiek en zal voorlopig in stand blijven. Een verdergaande snelheidsbeperking in de avond en nacht heeft slechts een beperkt effect op het geluid. Los van het beperkte effect zouden voor een goede naleving van een aanvullende snelheidsverlaging omvangrijke handhavingsmiddelen nodig zijn.

Maatregelen die bijdragen aan het verminderen van geluid aan de bron zijn onder andere het stimuleren van het gebruik van elektrische voertuigen en de fiets in plaats van de auto, bijvoorbeeld door snelfietsroutes. Voor de maatregelen die lenW hiervoor treft, verwijs ik naar de afspraken voor Mobiliteit in het kader van het Klimaatakkoord en het MIRT.

⁸ Een nieuwe monitoringsparameter voor gemeentewegen onder de Omgevingswet.

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor lokaal beleid, zoals het weren van voertuigen in binnensteden en het meer ruimte geven aan de fiets. Wel geldt voor gemeenten in agglomeraties⁹ de verplichting om het gevoerde beleid vast te leggen in een actieplan omgevingslawaaai (op grond van de richtlijn omgevingslawaaai) en dit actieplan elke vijf jaar te evalueren en zo nodig te actualiseren.

4. «Uit de Phenomena-studie¹⁰ blijkt dat bronmaatregelen het meest effectief zijn en dat combinaties van maatregelen het hoogst scoren. In dezelfde studie wordt opgemerkt dat de kosteneffectiviteit van gevelmaatregelen omhoog gaat (en hoger kan uitvallen dan bronmaatregelen) wanneer de kosten ook toegerekend worden aan andere doelen dan geluid, zoals energiebesparing en stadsvernieuwing. Door het combineren van gevelisolatie met bijvoorbeeld thermische isolatie kan invulling hieraan worden gegeven.»

Het Ministerie van IenW heeft hiervoor in 2017 de «Handreiking Combineren van gevelisolatie voor geluid en energie»¹¹ laten opstellen. Ook heeft RWS hiervoor twee pilots uitgevoerd¹².

De onderzoekers noemen terecht dat een integrale aanpak complex kan zijn vanwege de verschillende actoren die erbij betrokken zijn: andere verantwoordelijken, andere subsidieverstrekkers, andere subsidieontvangers.

Bezien zal worden of er mogelijkheden zijn om bestaande regelingen voor thermische voor energiebesparing en akoestische isolatie meer op elkaar af te stemmen, waardoor onnodige belemmeringen voor combinaties bij de lokale sanering worden opgeheven. De sanering bij rijksinfra is te ver gevorderd om op dit punt nog iets extra's te kunnen doen. Een voordeel van het combineren van geluidisolatie met thermische isolatie is ook dat warmte minder snel wordt opgenomen door de woning. Zo draagt thermische isolatie ook bij aan het verkoelen van huizen en verminderen van hittestress.

Beter inzicht

De onderzoekers geven zes aanbevelingen gericht op het krijgen van een beter inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

1. Uitvoeren van structureel onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.
2. In kaart brengen van de uitgaven aan bronbeleid en preventie.
3. Uitvoeren van breed opgezette evaluatie van gemeentelijk beleid.
4. Voortzetten en uitbreiden van effectonderzoek.
5. Meer inzicht verkrijgen in werking van het DMC in de praktijk.
6. Formuleren tussendoelen en (blijven) actualiseren van saneringsbestanden, kostenramingen en prognoses van de einddatum van de saneringsoperatie.

1. Uitvoeren van structureel onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

IenW zal een evaluatieplanning maken en opnemen in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Onderdeel daarvan zal zijn het vijfjaarlijks evalueren van de (bijdrage)Regeling sanering verkeerslawaaai, die met de Omgevingswet in werking zal treden, en de uitvoering daarvan door BSV,

⁹ Stedelijke gebieden van gemeenten die zijn aangewezen in artikel 4 van de Regeling geluid milieubeheer.

¹⁰ Europese Commissie (2021), «Assessment of potential health benefits of noise abatement measures in the EU» (Phenomena project).

¹¹ <https://www.bureausaneringverkeerslawaaai.nl/lokale-sanering-3/gevelisolatie-voor-geluid-en-energie/>.

¹² <https://www.bureausaneringverkeerslawaaai.nl/lokale-sanering-3/gevelisolatie-voor-geluid-en-energie/praktijkervaringen/aanpassen-organisatie-en-financiering-nodig-voor-vervolg/>.

inclusief het functioneren van BSV. Andere onderdelen worden besproken bij de volgende aanbevelingen.

2. In kaart brengen van de uitgaven aan bronbeleid en preventie.

lenW zal onderzoek uitvoeren hoe de uitgaven aan bronbeleid en preventie het best gemonitord kunnen worden, zodat bezien kan worden of deze gegevens voor een volgende beleidsdoorlichting zo veel mogelijk beschikbaar kunnen komen. Voor sommige uitgaven zal dit niet eenvoudig zijn, bijvoorbeeld in welke mate er extra kosten worden gemaakt voor het isoleren van nieuwbouwwoningen wegens de geluidbelasting. Ook is van belang dat de inspanningen voor deze monitoring niet gepaard moeten gaan met onevenredig hoge lasten.

3. Uitvoeren van breed opgezette evaluatie van gemeentelijk beleid.

Het gemeentelijk beleid voor geluid onder de Omgevingswet zal worden geëvalueerd in het kader van artikel 23.9 van de Omgevingswet. Dit artikel schrijft voor dat elke 5 jaar een verslag wordt gemaakt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

lenW zal daarnaast een evaluatieonderzoek uitvoeren naar de lokaal getroffen geluidmaatregelen en andere maatregelen met effect op geluid, de effecten daarvan en de kosten, met als doel de ex post evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze maatregelen. Onderdelen hiervan zullen zijn:

- Een actualisatie van de stedenindex (RIVM (2016), Opties voor een stedenindex voor wegverkeersgeluid, RIVM briefrapport 2016–0021).
- Analyse van gemeentelijke actieplannen voor de periode 2024–2029, die in 2024 worden gepubliceerd.
- Analyse van gegevens bij BSV over woningen die wel op de saneringslijst voor de Wet geluidhinder (Wgh-saneringslijst) staan maar waarvan de geluidbelasting zo laag was dat maatregelen uiteindelijk niet nodig waren.

4. Voortzetten en uitbreiden van effectonderzoek.

Het effectonderzoek naar de invloed van interventies op geluidhinder en/of andere gezondheidseffecten wordt de komende jaren door het RIVM in opdracht van lenW voortgezet. Interventiestudies hebben betrekking op analyse van enkele specifieke locaties waar maatregelen (zoals diffractor, geluidscherm) zijn getroffen. De komende jaren wordt het aantal te onderzoeken locaties uitgebreid.

5. Meer inzicht verkrijgen in werking van het DMC in de praktijk.

lenW zal het DMC evalueren aan de hand van praktijkvoorbeelden bij rijksinfra.

Onderdelen van de evaluatie zullen zijn:

- of de regels van het DMC correct worden toegepast, en of ze voldoende duidelijk zijn en werken zoals ze bedoeld zijn;
- hoe de kosten van geluidmaatregelen zich ontwikkeld hebben;
- of de toepassing van het DMC leidt tot meest doelmatige afweging tussen maatregelen, bijvoorbeeld de keuze tussen een stil wegdek en een geluidscherm;
- of de systematiek gelet op voorgaande punten aanpassing behoeft.

6. Formuleren tussendoelen en (blijven) actualiseren van saneringsbestanden, kostenramingen en prognoses van de einddatum van de saneringsoperatie.

Uit de Beleidsdoorlichting blijkt dat het tempo van de sanering bepaald wordt door de jaarlijks beschikbare budgetten. In de rijksbegroting wordt op basis daarvan ieder jaar een planning voor het volgende jaar opgenomen. Deze budgetten zijn steeds volledig benut, waardoor het maximale aan geluidmaatregelen is getroffen. Vanuit dit perspectief

hebben tussendoelen geen aanvullende waarde voor het bereiken van een versnelling van de sanering.

Verder zal de uitvoering van de sanering jaarlijks worden gemonitord (artikel 43 Regeling sanering verkeerslawaaï (consultatieversie)¹³) en elke vijf jaar geëvalueerd (zie bij 1). Hierbij zullen kostenramingen en prognoses van de einddatum van de saneringsoperatie zo nodig worden geactualiseerd. Onder de Omgevingswet wordt een nieuwe saneringslijst vastgesteld, die uitgaat van actuele geluidbelastingen en actuele gegevens over woningen (art. 15.2 Omgevingsbesluit). De Wgh-lijst, die relevant blijft voor de vrijwillige sanering, wordt verder geactualiseerd met informatie die in lopende werkprocessen wordt verkregen van gemeenten, en met gegevens uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen. De actualisatie van gebouwen die met geld uit het toenmalige Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing zijn gesaneerd, is al enige tijd afgerond. Voor woningen die ten onrechte op de lijst blijven staan, zal bij het voorbereiden van een saneringsproject in het algemeen duidelijk worden dat sanering niet aan de orde is (woning bestaat niet, heeft een andere functie of is al gesaneerd) zodat hiervoor geen rijksbijdrage gegeven zal worden.

Tot slot

Met het rapport wordt een goed beeld van het geluidbeleid gegeven. Het beleid blijft gericht op het bevorderen van een gezonde leefomgeving door geluidhinder te voorkomen of te beperken. Met de aanbevelingen in de beleidsdoorlichting ga ik aan de slag. Dit heeft onder meer betrekking op het verder verbeteren van het zicht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. In mijn reactie op de aanbevelingen voor «Beter inzicht» hierboven heb ik al aangegeven welke evaluaties ik in de komende jaren wil laten uitvoeren. Deze worden ook opgenomen in de Strategische Evaluatie Agenda. Aanvullend geldt dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de nieuwe geluidregels onder de Omgevingswet na 5 jaar zullen worden geëvalueerd, als onderdeel van de verplichting van artikel 23.9 van de Omgevingswet. Verder stelt lenW elke vijf jaar actieplannen op voor het geluid van rijkswegen, hoofdspoorwegen en Schiphol. Onderdeel van de actieplannen voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is de evaluatie van de uitgevoerde geluidmaatregelen en de ruimte die er is tussen de geluidproductieplafonds en de werkelijke geluidproductie. Deze ruimte kan groeien wanneer het bronbeleid succesvol is (bijvoorbeeld door stillere voertuigen). Met het totaal van de evaluaties verwacht ik in de komende zeven jaren een voldoende beeld te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het geluidbeleid onder de Omgevingswet en de rijkssanering die nog onder de Wet milieubeheer wordt uitgevoerd.

U verzocht mij in de Beleidsdoorlichting aandacht te besteden aan de motie-Schonis over onderzoek hoe het WHO-rapport (met richtlijnen en advieswaarden voor omgevingsgeluid) zich verhoudt tot de huidige wet- en regelgeving (Kamerstuk 35 000 A, nr. 60). In het onderzoek voor de beleidsdoorlichting is het RIVM-rapport (2019) «Motie Schonis en WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018)» betrokken. De beleidsdoorlichting stelt hierover «[Dit rapport] *gaat in op hoe de WHO-richtlijnen (...) zich verhouden tot de Nederlandse context, en stelt op basis daarvan adviezen op voor een herijking van het Nederlandse geluidbeleid. Het verschil tussen de WHO-richtlijnen en het Nederlandse geluidbeleid is dat de WHO-richtlijnen volledig zijn ingestoken vanuit gezondheidkundige*

¹³ <https://www.bureausaneringverkeerslawaaï.nl/lokale-sanering-3/omgevingswet/regeling-sanering-verkeerslawaaï-2022/>.

overwegingen, terwijl het Nederlandse geluidbeleid gebaseerd is op verschillende afwegingen (naast gezondheidskundige overwegingen ook economische, juridische en ruimtelijke inrichting overwegingen). Dit rapport concludeert dat wanneer men gezondheidsverbetering wil nastreven, vanuit het beleid nadrukkelijker gewerkt zou moeten worden om gezondheidseffecten van geluid te verminderen.» Ik verwacht de Kamer op korte termijn nader te kunnen informeren over toekomstige richtingen voor het geluidbeleid.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

Hieronder reageer ik op de beleidsopties indien 20% minder middelen beschikbaar zouden zijn. Citaten uit het rapport zijn tussen aanhalingstekens en cursief weergegeven.

De onderzoekers geven zes beleidsopties indien 20% minder middelen beschikbaar zouden zijn:

1. Temporiseren van de sanering.
2. Verdergaand selecteren.
3. Verder verlagen van de Rijkssubsidie voor vrijwillige sanering.
4. Verminderen van de teruganeerwaarde.
5. Innoveren en toepassen van nieuwe, innovatieve oplossingen.
6. Efficiëntie vergroten en vereenvoudiging van procedures.

1. «Als de jaarlijks beschikbare budgetten voor de geluidsanering 20% worden verlaagd, en de kosten per te saneren woning blijven hetzelfde, dan zal de afronding van de sanering 25% langer duren.»

Deze optie staat, ook volgens het rapport, haaks op aanbeveling 1 om de sanering te versnellen. Bij deze optie neemt de doeltreffendheid dan ook af. Bewoners zullen langer geluidhinder ervaren en langer worden blootgesteld aan gezondheidseffecten. Deze optie is dan ook strijdig met het beleidsdoel van het bevorderen van een veilige, schone en gezonde fysieke leefomgeving, zoals uitgewerkt in de principes: schone situaties schoon houden (stand still principe, geen achteruitgang), en voortdurende verbetering (Nationaal Milieubeleidskader, lenW 2021).

2. «Uitgaande van de nieuwe drempels en normen in de Omgevingswet, zijn er grosso modo twee uiteenlopende beleidsopties theoretisch denkbaar om kosten te besparen bij de sanering van de lokale infrastructuur:

- *Woningen met de laagste geluidbelastingen niet meer saneren. [...]*
- *Woningen met de hoogste saneringskosten niet meer saneren.»*

Voor de eerste optie zie de reactie bij beleidsoptie 3.

De tweede optie heeft tot gevolg dat woningen met de hoogste geluidbelasting in veel gevallen niet meer gesaneerd worden. Dit is strijdig met het uitgangspunt van het saneringsbeleid dat juist voor deze woningen een verbetering moet worden bereikt. Deze woningen zijn er immers vanuit gezondheidskundig oogpunt het slechtste aan toe.

3. «(Verder verlagen van de Rijkssubsidie voor vrijwillige sanering). Uitgaande van het nieuwe beleid in de Omgevingswet zou dit betekenen dat bijvoorbeeld nog meer eigen bijdrage/cofinanciering wordt gevraagd aan gemeenten (en/of objecteigenaren), of dat lagere normbedragen worden vergoed.»

Onder de Omgevingswet wordt de saneringsdrempel voor de lokale sanering verhoogd naar de grenswaarde¹⁴. Daarmee worden de lagere geluidbelastingen niet meer verplicht gesaneerd. Daarnaast geldt een vrijwillige sanering van woningen die nu al op de Wgh-saneringslijst staan met een geluidbelasting tot 5 dB onder de grenswaarde, met een gedeeltelijke rijksbijdrage. Hiermee wordt de doelmatigheid al verhoogd en is gevolg gegeven aan een aanbeveling uit de Beleidsdoorlichting geluid 2015. Het niet meer vergoeden of lager vergoeden van de vrijwillige sanering zal leiden tot minder maatregelen bij deze woningen, waarbij het gaat om een categorie woningen waarvoor bewoners soms al

¹⁴ Bij geluidniveaus tussen de standaardwaarde en de grenswaarde kan het bevoegd gezag nog een afweging maken over de toelaatbaarheid van een bepaalde geluidbelasting, maar geluidniveaus boven de grenswaarde moeten in principe voorkomen worden. Onder de Wgh zijn de benamingen respectievelijk voorkeurswaarde en maximale waarde.

lang op maatregelen wachten. Deze optie is dan ook strijdig met het beleid zoals verwoord bij beleids optie 1.

4. *«(Verminderen van de terugsaneerwaarde) Hierdoor kunnen de saneringskosten per object afnemen, omdat gemiddeld gezien minder ingrijpende saneringsmaatregelen hoeven te worden getroffen.»* Uitgaande van de omschrijving van deze beleids optie kan deze geïnterpreteerd worden als het afzien van een verlaging van de terugsaneerwaarde omdat daarmee kosten kunnen worden bespaard. Dit gaat echter ten koste van de bescherming van de gezondheid van bewoners in hun woning en is daarmee strijdig met de beleidsdoelen. De terugsaneerwaarde is de streefwaarde voor geluidmaatregelen die het geluid op de gevel van woningen beperken. Deze ligt nu bij de verplichte sanering op de grenswaarde en bij de vrijwillige sanering 5 dB lager. Het voornemen is de terugsaneerwaarde te verlagen, omdat de bestaande waarde ertoe leidt dat veel woningen na een geluidmaatregel niet meer in aanmerking komen voor gevelisolatie, terwijl er nog een grote kans is dat de binnenwaarde wordt overschreden. Het voldoen aan de binnenwaarde is van belang voor voldoende bescherming van de gezondheid in de woning (bijvoorbeeld nachtrust). Dit voornemen zal zijn beslag krijgen in een wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving die bij uw Kamer wordt voorgehangen.

5. *«De saneringskosten per woning zouden ook kunnen afnemen als er innovaties in de markt plaatsvinden en innovatieve maatregelen worden ontwikkeld die op een relatief goedkope manier relatief veel geluidhinder en -belastingen kunnen voorkomen.»*

lenW draagt bij aan innovaties en het mogelijk maken van de toepassing daarvan. Zo zijn in 2020 en 2022 rekenregels voor de geluidreductie door de ingegraven diffractor respectievelijk de diffractor op een scherm in de regelgeving opgenomen. Hiermee kan de geluidreductie in een akoestisch onderzoek voor een overheidsbesluit worden onderbouwd. Ook is de ingegraven diffractor opgenomen in het DMC voor de lokale sanering onder de Omgevingswet. RWS en ProRail voeren pilots uit met de diffractor op een scherm. Bezien wordt nog of de diffractor op een scherm ook opgenomen kan worden in het DMC, zowel voor rijksinfrastructuur als voor de sanering bij lokale infra.

Meer elektrificatie van voertuigen leidt in stedelijk gebied tot lagere voertuigemissies van geluid, en deze voertuigemissies worden gemonitord. Als daar aanleiding voor is, worden de voertuigemissies in de rekenvoorschriften geactualiseerd, zoals ook is gebeurd in de Omgevingsregeling¹⁵. Dan kunnen de lagere voertuigemissies worden meegenomen in akoestische onderzoeken voor overheidsbesluiten. Zoals genoemd bij aanbeveling 2, «Grootschalig bronbeleid», wordt momenteel in opdracht van lenW een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om de akoestische kwaliteit van infrastructuur te verbeteren. Hierbij worden ook innovatieve maatregelen in beeld gebracht.

Innovatie kan ook plaatsvinden bij woningbouw en de ontwikkeling van woningbouwlocaties. Bekend is het gunstige effect van een stille zijde bij een woning¹⁶. Onder de Omgevingswet geldt dat deze mogelijkheid in bepaalde gevallen in een omgevingsplan verplicht afgewogen moet worden. Ook hebben gemeenten de mogelijkheid om in de bebouwde kom stille gebieden aan te wijzen in een gemeentelijke verordening (onder

¹⁵ Wijziging Omgevingsregeling, Stcrt. 2022, nr. 26085.

¹⁶ RIVM 2013, «De invloed van een stille zijde bij woningen op gezondheid en welbevinden». RIVM Briefrapport 630650005/2013.

de Omgevingswet in het omgevingsplan). Nabij Schiphol worden de mogelijkheden onderzocht van geluidadaptief bouwen¹⁷.

6. «Mogelijk kunnen nog efficiëntiewinsten in de uitvoering worden gevonden, bijvoorbeeld door het benutten van de potentie van bovenlokale samenwerking (via omgevingsdiensten). [...] Mogelijk zijn er nog vereenvoudigingen te realiseren in de procedures rondom de sanering (om daarmee bijvoorbeeld de voorbereidingskosten te beperken).»
lenW heeft het voornemen om gemeenten te stimuleren hun saneringsopgave te laten uitvoeren door omgevingsdiensten. Een brief aan gemeenten is in voorbereiding en er zullen gesprekken met omgevingsdiensten worden gevoerd. Er zijn al een aantal omgevingsdiensten die voor hun gemeenten of een deel daarvan de sanering uitvoeren. Ervaringen van deze omgevingsdiensten en gemeenten kunnen worden gebruikt om van te leren door andere omgevingsdiensten en gemeenten. De procedures rondom de sanering worden momenteel gestroomlijnd door meer ict-ondersteuning. Zo wordt een digitaal loket¹⁸ in gebruik genomen waarmee de gebruiker wordt geholpen met het selecteren van de juiste stukken, en waarmee de stukken direct in het juiste digitale dossier worden opgenomen voor verdere behandeling. Ook zullen onder de Omgevingswet budgetbijdragen mogelijk worden, waarmee het aantal woningen in een aanvraag groter wordt. Door bundeling van saneringsprojecten bij omgevingsdiensten kunnen ook aanvragen voor projectbijdragen groter worden dan nu het geval is. Controles kunnen dan ook meer steekproefsgewijs plaatsvinden. Bezien wordt of ook dit proces met ict-tools ondersteund kan worden. De lasten van akoestische onderzoeken worden verminderd doordat voor de sanering wordt uitgegaan van de geluidbelasting op basis van geluidproductieplafonds en de basisgeluidemissie.

¹⁷ <https://www.tudelft.nl/stories/articles/anders-bouwen-tegen-vliegtuiglawaai>.

¹⁸ <https://www.bureausaneringverkeerslawaai.nl/lokale-sanering-3/communicatie/>.