

Vergaderjaar 2022–2023

32 793

Preventief gezondheidsbeleid

Nr. 697

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2023

Versterkte muziek is niet weg te denken bij veel sociale bijeenkomsten, van sportwedstrijden tot concerten en een avond in de kroeg. Ook in de privéomgeving wordt veel geluisterd via persoonlijke muzikspelers, oortjes en koptelefoons. Te lang en te hard naar muziek luisteren kan echter leiden tot gehoorschade. Het aantal mensen met gehoorschade neemt toe. Beginnend gehoorverlies is onomkeerbaar en de gevolgen zijn groot. Ik maak me zorgen over de signalen van onder andere artsen dat gehoorschade steeds vaker voorkomt, vooral ook onder jongeren. Steeds meer mensen spreken zich openlijk uit over hun tinnitusklachten en zo wordt gehoorschade zichtbaarder in de samenleving. Ik vind het belangrijk dat we gehoorschade zoveel mogelijk proberen te voorkomen en heb de Gezondheidsraad daarom begin 2021 gevraagd te adviseren over gehoorschade door versterkte muziek.

Op 30 november 2022 heb ik u het advies van de Gezondheidsraad aangeboden en aangegeven dat ik samen met betrokken partijen verdere stappen wil zetten in het voorkomen van gehoorschade.¹ Met deze brief beschrijf ik hoe ik invulling geef aan het advies van de Gezondheidsraad. Op basis van gevoerde gesprekken concludeer ik dat er bij een breed scala aan relevante partijen draagvlak is om gehoorschade verder aan te pakken. Daarom ben ik voornemens eind dit jaar een nieuw breder convenant af te sluiten dat inzet op verdere verlaging van geluidniveaus waar mogelijk. Ik kies daarmee voor een aanpak die op korte termijn het meest effectief is om gehoorschade aan te pakken. Hiermee geef ik invulling aan de motie van het lid Kuik c.s. van 8 maart 2023 over de versterking van het convenant.²

Verder beschrijf ik in deze brief mijn inzet voor het stimuleren van veilig luistergedrag voor bezoekers van versterkte muziekactiviteiten en

¹ Kamerstuk 32 793, nr. 645

² Kamerstuk 32 793, nr. 657

luisteraars via oortjes en koptelefoons. Hierna volgt mijn inzet op gehoorscreening bij jeugd en extra onderzoek naar gehoorschade als onderdeel van het Preventieprogramma bij ZonMw. Tot slot licht ik in reactie op mijn toezegging van 14 december jl. toe waarom geluidsniveaus in de ons omringende landen verschillen.³

Gezondheidsraadadvies gehoorschade door versterkte muziek

De Gezondheidsraad doet in het advies «Gehoorschade door versterkte muziek» (d.d. 30 november 2022)⁴ verschillende aanbevelingen om het risico op gehoorschade te verminderen. Zo adviseert de raad om in het beleid prioriteit te geven aan een verlaging van het geluidniveau en het gebruik van gehoorbescherming.⁵ De raad benoemt daarbij dat het risico op gehoorschade afneemt met elke maatregel die bijdraagt aan het verlagen van de cumulatieve blootstelling aan harde versterkte muziek. Daarom vindt de Gezondheidsraad het belangrijk dat ingezet wordt op het verlagen van het geluidniveau en andere beleidssporen. In dat kader adviseert de raad dan ook om de negen partners van het huidige «Derde convenant Preventie gehoorschade versterkte muziek» uit te breiden met bijvoorbeeld cafés, restaurants, clubs en sportlocaties.⁶ Ook constateert de raad dat voor het risico op gehoorschade de blootstelling aan alle bronnen bij elkaar optelt. Het gaat daarbij zowel om alle mogelijke activiteiten met harde versterkte muziek, als het luisteren met oortjes en koptelefoons. Beperking van mogelijke risico's op gehoorschade vraagt dus om een gecombineerde aanpak van het aanbod aan versterkte muziek én het luistergedrag van de luisteraars.

Om te kunnen bepalen welke beleidsinterventies gerechtvaardigd zijn, heeft de Gezondheidsraad op basis van bestaande ethische en juridische kaders een afwegingskader opgesteld. Dit afwegingskader voor interventies ter preventie van gehoorschade door versterkte muziek geeft volgens de Gezondheidsraad inzicht in de criteria die tegen elkaar moeten worden afgewogen bij de besluitvorming over een maatregel binnen een bepaalde context.

Hieronder zet ik op basis van dit afwegingskader uiteen hoe ik, samen met betrokken partijen, met de verschillende aanbevelingen aan de slag ga.

Preventie van gehoorschade door versterkte muziek

Uitbreiding convenant

Ik heb het advies van de Gezondheidsraad om het aantal partners van het convenant verder uit te breiden ter harte genomen. Ik ben verheugd te kunnen melden dat Koninklijke Horeca Nederland vanuit haar motivatie om werknemers en bezoekers te beschermen tegen mogelijke gehoorschade, samen met mij en de andere convenantpartners onderzoekt hoe zij kan aansluiten bij het convenant. De aansluiting van KHN is een belangrijke stap, omdat jongeren doorgaans vaker uitgaan naar een café of club, dan dat zij een concert of festival bezoeken.

³ Kamerstuk 32 793, nr. 650

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 32 793, nr. 645

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 32 793, nr. 645

⁶ Vereniging van EvenementenMakers (VVEM), Vereniging Nederlandse Poppodia en -Festivals (VNPF), Landelijke Kamer van Verenigingen (LKV), NL Actief, Nederlandse vereniging van Bioscopen en Filmtheaters (NVBF), DeBesteSchoolfeesten.nl, VeiligheidNL, GGD GHOR Nederland en de Staatssecretaris van VWS

Daarnaast zal de Vereniging voor Podiumtechnologie (VPT) toetreden. Met aansluiting van de VPT en vorig jaar van het Overleg Scholing Arbeidsmarkt Theatertechniek (OSAT) zijn de (toekomstige) technici als groep vertegenwoordigd. Geluidstechnici hebben grote invloed op de geluidsniveaus en zitten zowel bij huidige convenantpartners als bij (nog) niet aangesloten leden in de branche aan de geluidsknoppen. Tijdens de dialoogtafel die ik met diverse partijen, uiteenlopend van muzikanten tot geluidstechnici en van (KNO-)artsen tot een patiëntenvereniging, heb gevoerd kwam naar voren dat met goede apparatuur, goede geluidstechniek en met akoestiek veel verbetering in het geluidsniveau is te bereiken. Ook de door Berenschot geconstateerde hoge naleving van de aanbevolen geluidsniveaus in de onderzochte buitenlandse landen wordt toegeschreven aan de intrinsieke motivatie van geluidstechnici.⁷

Binnen het convenant wordt komende tijd verder gekeken naar mogelijk nieuwe partners en er wordt gewerkt aan een instapmodel dat het voor nieuwe partijen makkelijker maakt om aan te sluiten.

Verlaging geluidsniveaus

In het huidige convenant hanteren de partners een maximaal geluidsniveau van 103 dB(A) gemiddeld over 15 minuten (hierna: 103 dB). De Gezondheidsraad adviseert, mede op basis van het voorzorgsbeginsel, een maximaal geluidsniveau van 100 dB(A) gemiddeld over 15 minuten (hierna: 100 dB) aan te houden en zo aan te sluiten bij het advies van de WHO.

In de praktijk is vaak al sprake van geluidsniveaus onder de 100 dB, zoals blijkt uit de afgelopen jaren verzamelde gegevens in het registratiesysteem van de geluidmetingen. Deze gegevens zullen verder worden geanalyseerd. Meer kennis van plekken en momenten van tijdelijke overschrijdingen kan leiden tot betere beheersing. Bij muziekactiviteiten met een verwacht geluidsniveau tussen de 100 en 103 dB zullen de convenantpartners zich inzetten om, waar dat mogelijk is met behoud van een optimale beleving, het geluidsniveau onder de 100 dB te brengen. Het registratiesysteem zal voortaan naast 103 dB ook gaan werken met een niveau van 100 dB.

Met kwartaalrapportages uit het registratiesysteem wordt bij festivals, poppodia en evenementen gevolgd waar structurele overschrijdingen plaatsvinden van het afgesproken maximum. De betreffende organisatoren worden dan op de hoogte gesteld met als doel dat zij kijken waar mogelijk bijgestuurd kan worden.

Rondom geluidsniveaus en beleving zullen de festivals en evenementen in gesprek met de hele keten een actieagenda in het kader van een nieuw convenant opstellen. Op de agenda staan onder andere een differentiatie van de benodigde geluidsniveaus naar verschillende muzieksoorten en een analyse van hoe het zachter kan aan de hand van de door de WHO genoemde geluidstechnische mogelijkheden. Ook zal opnieuw worden gekeken naar de maximumgeluidsniveaus voor jongeren.

Het is belangrijk te realiseren dat er ook bij 100 dB geen sprake is van een absoluut veilig geluidsniveau. Daarom adviseert de Gezondheidsraad om ook andere maatregelen voor te zetten zoals het stimuleren van dragen van gehoorbescherming, voorlichting en monitoring van geluidsniveaus. Dit kwam ook naar voren tijdens de dialoogtafel die ik heb gevoerd met diverse partijen. Hier ga ik verderop in deze brief nader op in.

⁷ Onderzoek wetgeving preventie gehoorschade, verkenning wetgeving op het gebied van maximumgeluidsnormen in Nederland gebaseerd op een internationale vergelijking

Eventuele wetgeving op termijn

De motie van het lid Kuik c.s. verzoekt de regering om maximaal in te zetten op versterking van het convenant, of verbreding met meerdere partijen, en verlaging van het maximumgeluidniveau naar 100 dB. Als dat onvoldoende resultaat heeft, wordt de regering verzocht over te gaan op wetgeving waarmee een wettelijke zorgplicht voor maximumgeluidsnormen in de recreatieve sfeer wordt ingevoerd.

Een wettelijke eis opnemen van 100 dB als absolute bovengrens kan leiden tot onwerkbare situaties. Dit wordt door de WHO erkend. Het recente rapport *Global standard for safe listening venues & events* vermeldt dat het naleven van de 100 dB limiet een uitdaging kan vormen waarop de verantwoordelijke partij geen invloed heeft.⁸ Voorbeelden die de WHO daarbij noemt zijn pieken in het geluidniveau boven de 100 dB door het gejuich en geklap van het publiek en de akoestiek in kleinere ruimtes die het onmogelijk kan maken onder de 100 dB te blijven. Voor kleinere locaties die niet primair zijn opgezet voor versterkte muziek zoals de meeste cafés en veel poppodia, zijn aanzienlijke investeringen nodig om een maximaal geluidniveau van 100 dB mogelijk te maken. De WHO moedigt overheden daarom aan hier rekening mee te houden bij het ontwikkelen van wetgeving of handhavingsprotocollen. Daarom heb ik besloten geen nieuwe wetgeving op dit gebied te gaan initiëren.

Voor de vraag of minder vrijblijvende interventies dan zelfregulering gerechtvaardigd zijn, heeft de Gezondheidsraad een afwegingskader opgesteld. Het afwegingskader kijkt onder andere naar zaken als de noodzakelijkheid, doelmatigheid, effectiviteit, proportionaliteit en subsidiariteit van een maatregel. De proportionaliteit is een afweging van baten (meerwaarde t.a.v. huidige inspanningen) ten opzichte van de lasten. Die lasten zijn o.a. de kosten voor uitvoering (toezicht en handhaving) en de kosten voor de aanbieders als gevolg van de benodigde technische en/of akoestische maatregelen, die aanzienlijk kunnen zijn voor kleinere locaties die niet primair zijn ingericht voor versterkte muziek. Subsidiariteit houdt in dat moet worden gekozen voor de minst ingrijpende maatregel om de beoogde doelstelling te bereiken.

Zoals eerder in deze brief aangegeven ben ik er van overtuigd dat met een nieuw uitgebreid en aangescherpt convenant op korte termijn meer gezondheidswinst kan worden behaald, dan met het in gang zetten van een nieuw wetgevingstraject. Ik heb vertrouwen in de motivatie en inspanningen van de convenantpartijen en wil de resultaten van de acties die ik eerder in deze brief heb beschreven afwachten. Op dit moment vind ik het te vroeg om de noodzakelijkheid en proportionaliteit van wetgeving te beoordelen. Zoals hierboven beschreven werk ik met partijen aan een nieuw convenant met meer impact. In overeenstemming met de aanbevelingen van de raad wil ik het nieuwe convenant monitoren en aan het einde van de looptijd evalueren. Aan de hand daarvan wil ik opnieuw beoordelen of deze aanpak tot voldoende resultaat heeft geleid. Op termijn kan, bijvoorbeeld als de uitkomsten van een nieuw convenant tegenvallen, een nieuw weegmoment plaatsvinden over wetgeving.

Het stimuleren van veilig luistergedrag

Naast de inzet op verantwoorde geluidniveaus, is veilig luistergedrag belangrijk om risico's op gehoorschade te beperken. Alle deelnemers aan de dialoogtafel benadrukten het belang van adequate gehoorbe-

⁸ WHO Global standard for safe listening venues & events. Geneva: World Health Organisation; 2022. License: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

scherming. Mensen zijn over het algemeen niet goed in staat zijn om in te schatten hoe hard geluid staat en wanneer dit schadelijk is. Een verlaging van 3 dB is technisch gezien een halvering van de geluidsdruk op de oren, maar wordt niet ervaren als een halvering van het volume. Daarom adviseert de Gezondheidsraad om naast het stimuleren van het gebruik van oordoppen ook andere maatregelen voort te zetten zoals voorlichting van publiek, monitoring van geluidniveaus en de prevalentie van gehoorschade. Ik onderschrijf het belang hiervan en schets hieronder een aantal belangrijke bouwstenen in mijn inzet voor de komende tijd.

Blijvend investeren en verbreden van de campagne I Love My Ears (ILME)

Samen met de convenantpartners worden in de *I Love My Ears (ILME)* campagne bezoekers van locaties met versterkte muziek en de betrokken professionals op een positieve manier bewust gemaakt van het risico op gehoorschade en gestimuleerd om gehoorbeschermende maatregelen te nemen. Deze maatregelen zijn 1) oordoppen met muziekfilter dragen, 2) afstand houden van de boxen en 3) oorpauze nemen. Deze aanpak wil ik de komende jaren voortzetten.

Onderdeel van *ILME* is de «Doppies»-campagne waarin jongvolwassenen worden verleid en gestimuleerd om oordoppen met muziekfilter te dragen. De komende jaren wil ik extra inzetten op de Doppies-campagne en op mijn verzoek zal VeiligheidNL al dit jaar een start maken met deze extra inzet. Uit effectonderzoek naar de «Doppies»-campagne bleek dat de groep jongeren uit de doelgroep (18–24 jaar) die tijdens de campagneperiode oordoppen met muziekfilter had gekocht groter was in de groep die de campagne wel had gezien (18%), in vergelijking met de groep die de campagne niet had gezien (8%).

Gehoorgescherping verkrijgbaar in horeca

Op dit moment is de verkoop van oordoppen in horeca formeel niet toegestaan, vanwege het kleinhandelsverbod dat van toepassing is op horecagelegenheden met een vergunning op grond van de Alcoholwet. Ik vind het belangrijk dat ook op deze locaties gehoorgescherping beschikbaar is, zodat bezoekers die worden blootgesteld aan versterkte muziek en harde geluiden de mogelijkheid hebben om ter plekke gehoorgescherping te kopen. Daarom pas ik de Alcoholwet op dit punt aan, zodat gehoorgescherpmiddelen worden uitgezonderd van het kleinhandelsverbod. Deze ontwikkeling past binnen de afspraken met convenantpartners om gehoorgescherpmiddelen op een laagdrempelige manier beschikbaar te stellen bij hun leden.

Vroeg inzetten op verantwoord luistergedrag van kinderen

Verantwoord luisteren zou zo jong mogelijk moeten worden aangeleerd. Dit gebeurt nu met interventies in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs zoals de Hoortoren.nl en Oorcheck (via VeiligheidNL) en voorlichting in Corpus, gefinancierd voor VWS. In 2019 liep voor kinderen en ouders de campagne «Knoop dit goed in je oren». Tips en adviezen over verantwoord luistergedrag voor ouders/opvoeders worden via verschillende kanalen verspreid, waaronder Opvoedinformatie Nederland en de GroeiGids. VeiligheidNL onderzoekt doorlopend welke voorlichting effectief is in het terugdringen van risicovol luistergedrag en op welke manier die ingezet moet worden. Streven van VNL is om nog dit jaar samen met stakeholders te komen tot een strategische aanpak waarbij de voorlichting voor kinderen, jongeren en jongvolwassenen op elkaar voortborduurde.

Daarnaast draagt VNL bij aan de aanpak van gehoorschade binnen de Gezonde School. Op dit moment wordt door scholen nog weinig gebruik gemaakt van het beschikbare ondersteuningsaanbod. Ik ben met VNL in overleg om te bezien hoe we de preventie van gehoorschade beter kunnen positioneren binnen Gezonde School.

Persoonlijke muzikspelers, koptelefoons en oortjes

De veiligheid van draagbare muzikspelers, koptelefoons en oortjes is geregeld in de Warenwet, waarin is opgenomen dat deze producten veilig moeten zijn bij redelijkerwijs te verwachten gebruik. De markt maakt veelvuldig gebruik van aangewezen productnormen, die een vermoeden van overeenstemming geven met de Warenwet. In aangewezen norm voor audio-, video- en soortgelijke elektronische toestellen is opgenomen dat draagbare muzikspelers en telefoons een maximaal geluidniveau hebben van 100 dB(A) en standaard voorzien moeten zijn van een volumebegrenzer van 85 dB(A). Desondanks blijkt uit verschillende studies dat de helft van de mensen tussen 12 en 35 jaar naar te hoge volumes op muzikspelers luistert en dat er een verband is tussen het luisteren naar te harde muzik via een persoonlijke muzikspeler en gehoorschade.⁹

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) gaat in samenwerking met de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) een indicatief onderzoek uitvoeren aan de hand van de aangewezen productnormen om te verkennen wat de staat van de markt is met betrekking tot telefoons en koptelefoons en oortjes, zowel bedraad als onbedraad. Verwachting is dat de resultaten van dit onderzoek in het najaar bekend zijn.

Tenslotte is een belangrijk onderdeel in het programma gehoorschadepreventie van VeiligheidNL het ontwikkelen en beschikbaar stellen van kennis over een veilig gebruik van persoonlijke muzikspelers, koptelefoons en oortjes.

Gehoorscreening bij jeugd

Structurele gehoorscreening bij kinderen vindt op dit moment plaats vlak na de geboorte en tussen hun vierde en zesde jaar. VeiligheidNL deed in 2022 een haalbaarheidsonderzoek naar de invoering van een of meer extra contactmomenten van de Jeugdgezondheidszorg (JGZ) voor screening van het gehoor van kinderen. Ik heb de Gezondheidsraad gevraagd te adviseren over de doelmatigheid van uitbreiding van het aantal screeningsmomenten.

Gehoorschade als onderdeel van het Preventieprogramma bij ZonMw

Begin dit jaar is het 7^e Preventieprogramma (2023–2026) van ZonMw gestart. Dit is een doorlopend 4-jarig onderzoeksprogramma waarin ZonMw via subsidieoproepen een stimulans geeft aan kennisontwikkeling- en implementatie ten aanzien van de belangrijkste preventiethema's. Op mijn verzoek wordt gehoorschade daarin ook meegenomen. Ik ben nog in overleg met ZonMw om te verkennen op welke wijze gehoorschade een plek kan krijgen in de subsidieoproepen van de komende jaren.

⁹ Zie o.a. <https://www.veiligheid.nl/actueel/1-op-de-5-mbo-studenten-heeft-wel-eens-een-piepruis-het-oor-na-luisteren-met-oortjes> en <https://www.veiligheid.nl/kennisaanbod/cijferrapportage/luistergedrag-met-koptelefoon-oortjes-onder-jongeren>

Geluidniveaus in vergelijking met buitenland

In het Commissiedebat Leefstijlpreventie van 14 december 2022 heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de achtergronden van de verschillen met geluidniveaus in het buitenland.

De Gezondheidsraad vergelijkt in zijn advies de geluidniveaus en andere gehoorbeschermingsmaatregelen van Nederland met andere Europese landen. De Gezondheidsraad heeft de geluidniveaus globaal omgerekend naar een vergelijkbare maat, met de kanttekening dat het lastig is om deze geluidniveaus goed met elkaar te vergelijken vanwege verschillen in meetmethodiek en aanvullende eisen die worden gesteld, bijvoorbeeld als het gaat om gehoorbescherming.

Daarnaast heeft Berenschot in een onderzoek specifiek gekeken naar de geluidniveaus in Zweden, Vlaanderen, Brussel, Duitsland en Zwitserland.¹⁰ Uit het onderzoek van Berenschot blijkt dat de ons omringende landen een geluidniveau hanteren van 100 dB gemiddeld over een uur. In de praktijk komt 100 dB gemeten over een uur overeen met 102 dB gemiddeld over een kwartier en dat wordt bijvoorbeeld in België ook zo gemeten. Dat betekent de facto een afwijking van 1 dB ten opzichte van het maximum in het convenant. Van de ons omringende landen hanteert het Verenigd Koninkrijk met 107 dB een sterk afwijkend niveau.

Samen met de convenantpartners zal ik de mogelijkheden verkennen om gehoorschade en het maximum geluidniveau internationaal op de agenda te zetten en de ongelijkheid tussen landen aan te kaarten.

In alle onderzochte landen is er sprake van lokaal toezicht en blijken er vaak grote verschillen te zijn in de mate van handhaving en toezicht. De naleving van de geluidsnormen op grote evenementen is vaak groot, omdat de normen zijn opgenomen in de opleiding van geluidstechnici en zij goed overweg kunnen met de regelgeving.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen

¹⁰ Onderzoek wetgeving preventie gehoorschade, verkenning wetgeving op het gebied van maximumgeluidsnormen in Nederland gebaseerd op een internationale vergelijking