

Vergaderjaar 1998–1999

26 057

Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid (MIG)

Nr. 6

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 juli 1999

1. Inleiding

Hinder van burengeluiden scoort bij voortduring hoog in onderzoeken naar de woonbeleving van burgers. Een toenemende groep bewoners zegt last te hebben van **het geluid van hun burenen**. Circa 13% zegt zelfs ernstige hinder daarvan te ondervinden. Naast verkeerslawaai is het daarmee een van de meest versturende geluidsoorten. In zowel de Nota MIG (Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid) als in de Memorie van Toelichting bij de VROM-begroting 1998–1999 is aangekondigd dat de Kamer geïnformeerd zou worden over de mogelijk te nemen beleidsmaatregelen. Bij burenlawaai kan zowel gedacht worden aan hinder door de slechte kwaliteit van de woning als aan hinder door het gedrag van bewoners. Het is daarom niet eenvoudig aan te geven welke maatregelen, mede in relatie tot de kosten, bruikbaar zijn. Daarom is een aantal onderzoeken uitgevoerd, hetgeen enige tijd in beslag heeft genomen. Het laatste onderzoek naar de kostenconsequenties van mogelijke verzwaring van de eisen voor geluidsisolatie is eind april 1999 gereed gekomen. Met deze brief wordt het voorgenomen beleid ten aanzien van «Geluid en Wonen» toegelicht.

2. Burenlawaai in Nederland

Uit de onderzoeken komt naar voren dat burenlawaai overal voorkomt, maar vooral in de – oudere – woningvoorraad. Het blijkt tegelijkertijd nauwelijks mogelijk om specifieke wijken/buurtten of typen van bebouwing te onderscheiden. Wel ondervinden bewoners van portiekflats en vroeg-naoorlogse woningbouw relatief de meeste hinder. De ervaren ernstige hinder bij nieuw gebouwde woningen is aanzienlijk minder dan bij de bestaande bouw.

Het kwaliteitsniveau van de geluidsisolatie van nieuwbouwwoningen ligt in de praktijk boven het niveau van de eisen van het Bouwbesluit. Het

kwaliteitsniveau van de bestaande woningen is beter naarmate de leeftijd van de woningen lager is.

Ongeveer één op de acht mensen klaagt over hinder van buurwoningen. De belangrijkste bronnen zijn geluidhinder van contactgeluiden, audiovisuele apparaten, sanitair en installaties, maar de feitelijk ervaren hinder van burens hangt ook sterk samen met individueel gedrag en persoonlijke beleving. Niet alleen de kwaliteit van de woning of het woongebouw en de directe woonomgeving, maar ook de tolerantie voor typen geluid, het tijdstip, de hardheid en de duur van het geluid spelen een rol. Tevens zijn factoren als de verstandhouding met de burens, de gezinssituatie en de mate waarin iemand aan huis en woonomgeving is gebonden, belangrijk voor de mate waarin mensen hinder van elkaar ondervinden.

In hoofdzaak kunnen we drie vormen van burenlawaai onderscheiden. Allereerst kan sprake zijn van extreem woongedrag. Om dit te voorkomen is een persoonlijke benadering nodig bijvoorbeeld via gerichte acties als politie-ingrijpen, hulpverlening en dergelijke. In specifieke situaties kan dit leiden tot uitzettingsprocedures via de rechter. Dit is dan ook meer een zaak voor politie, justitie en maatschappelijk werk en valt buiten het kader van deze beleidsbrief.

Ten tweede kan worden gedacht aan «te vermijden geluiden», bijvoorbeeld, het op hard volume aanstaan van tv/audio/radio, het slaan met deuren en het bonken op vloeren en trappen. Normaliter zal het hier aankomen op afspraken tussen burens. Daar waar dat niet mogelijk blijkt te zijn, kan gedacht worden aan vormen van regulering zoals het opstellen van afspraken voor buurt- cq. complexgewijze bemiddeling/arbitrage via convenanten of reglementen met gedragsregels.

Tot slot kan sprake zijn van hinder bij «normaal» woongedrag als gevolg van niet te vermijden geluiden. Gedacht kan worden aan op normaal volume gehouden gesprekken, «normaal» lopen op vloeren en trappen en de afvoergeluiden van een toilet. Dergelijke geluidhinder zou in principe aangepakt moeten worden met fysieke maatregelen ter verbetering van de woning.

3. Oplossingsrichtingen

Hoewel hinder van burenlawaai moeilijk is te veralgemeniseren, is op basis van het bovenstaande onderscheid naar «te vermijden geluiden» en «niet te vermijden geluiden» wel aan te geven welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn.

Lokale aanpak

Bij «te vermijden geluiden» is een specifieke benadering van bewoners en andere lokale actoren de aangewezen weg. Gedacht kan worden aan een buurtgewijze aanpak waarbij afspraken worden gemaakt tussen alle direct betrokken partijen zoals gemeente/deelraad, politie, woningeigenaren, verhuurders, bewoners en wijk- of buurtbeheer.

Middelen die partijen kunnen inzetten, zijn het gebruik van handreikingen voor betrokkenen, georganiseerde «buurtbemiddeling», overeenkomsten tussen partijen in huurcontracten en overeenkomsten van Verenigingen van Eigenaren. Kenmerk van dergelijke oplossingen is dat partijen hun eigen verantwoordelijkheid nemen voor het bereiken van een hoger kwaliteitsniveau.

Aan de direct betrokken partijen zal ik dan ook vragen om te bezien welke elementen een handreiking voor een gebiedsgerichte aanpak in zich zouden moeten hebben. De rol van de rijksoverheid beperkt zich hier tot de kennisoverdracht en voorlichting.

Wanneer sprake is van «hinder bij gewoon woongedrag» kan gedacht worden aan het verbeteren van de geluidkwaliteit van de woning zelf. Een integrale benadering verdient daarbij de voorkeur boven een ad hoc verbetering van alleen de luchtgeluidisolatie, contactgeluidisolatie, geluidwering van gevels of geluiden van installaties. Het is immers niet doelmatig slechts de gevelisolatie te verbeteren met het doel minder hinder van buiten te krijgen zonder ook hinder als gevolg van een slechte isolatie tussen woningen in beschouwing te nemen. Het is zelfs mogelijk dat zonder een integrale benadering, bijvoorbeeld bij verbetering van alleen de gevel, er meer hinder wordt ondervonden van de burens. Die zijn immers eerder hoorbaar geworden. Een integrale benadering is toegepast in de norm van het Nederlands Normalisatie-Instituut (NNI), de NEN 1070. Deze norm onderscheidt verschillende klassen van geluidkwaliteit van woningen aan de hand van de te verwachten hinder. De norm sluit aan bij de in Europees verband geharmoniseerde geluidsnormen.

Met een integrale verhoging van de geluidkwaliteit neemt de toekomstwaarde toe. Zowel in de bestaande bouw als de nieuwbouw zal zich de verhoogde woonsatisfactie vertalen in een meerwaarde van de woningen. Het is de verantwoordelijkheid van opdrachtgevers en woningeigenaren deze meerwaarde daadwerkelijk te realiseren. Bij het nemen van maatregelen in de bestaande bouw kan niet altijd worden volstaan met eenvoudige maatregelen en kan een verhoging van de geluidkwaliteit substantiële kosten met zich mee brengen. Anders gezegd, de technische ingrepen in de woning staan niet altijd in verhouding tot de opbrengsten. Gelet op de toenemende aandacht voor de energetische kwaliteit van de voorraad, ook in het overheidsbeleid, liggen er evenwel kansen voor een gecombineerde aanpak waarbij ook de geluidkwaliteit van de woning wordt verbeterd. Hierbij kan een relatie worden gelegd met de herstructurering van de bestaande voorraad en de mogelijkheden van de Wet Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Onverlet dat de primaire verantwoordelijkheid van de kwaliteit van de woning in algemeenheid bij de eigenaar van de woning ligt, hebben de corporaties als eigenaren van huurwoningen die mede met maatschappelijk geld zijn gebouwd, hierin een bredere verantwoordelijkheid.

Als de hinder van buurgeluiden inderdaad een belangrijk aspect is bij het ervaren van woongenot dan mag met name bij de nieuwbouw van woningen worden verondersteld dat de woonconsument bij de keuze van een woning de akoestische kwaliteit mee laat spelen. In onderzoek scoort «geluidkwaliteit» hoog in vergelijking tot andere maatregelen gericht op het duurzaam bouwen.

Voor marktpartijen is «geluidkwaliteit» in deze zin een belangrijk verkoopargument. Het is voor de consument dan wel belangrijk te weten welke kwaliteit geleverd zal worden. De integrale benadering van de NEN 1070, met het classificatie-systeem, kan daarbij behulpzaam zijn.

De integrale verhoging ten opzichte van de huidige eisen van het Bouwbesluit tot de klasse k=2 uit deze NEN 1070 kost gemiddeld per nieuw te bouwen woning ruim 4000 gulden. Het aantal mensen dat in die woningen last heeft van geluidshinder zou daarmee in deze woningen halveren. Een beperktere aanpak (klasse k=3) kost bijna 1000 gulden per woning en leidt tot bijna 10% minder gehinderden.

4. Conclusie

Het al dan niet ondervinden van geluidhinder door burens is van groot belang voor de woonsatisfactie van bewoners. Het bestrijden van zogenaamd te vermijden overlast vereist een sociale aanpak op lokaal

niveau. De rijksoverheid kan hierbij hooguit een faciliterende rol vervullen d.m.v. het verstrekken van brochures en handreikingen. In overleg met betrokken branche-organisaties zal ik bezien in hoeverre hier nog nader invulling aan moet worden gegeven.

In de gevallen van hinder bij «normaal» woongedrag liggen bouwtechnische ingrepen voor de hand. Gezien het belang dat bewoners hechten aan de vermindering van de hinder, mag van woningeigenaren worden verwacht dat ze hier primair zelf op inspelen. Immers, een verbetering van de geluidkwaliteit van de woning zal de toekomstwaarde van hun bezit zonder meer verhogen. De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid in deze heeft betrekking op het niveau van de voorschriften van de bouwregelgeving.

Gelet op de maatschappelijke behoefte overweeg ik deze eisen aan te scherpen, waarbij als uitgangspunt de geluidklassen van de NEN 1070 kunnen worden gebruikt. De definitieve besluitvorming terzake zal worden bezien in samenhang met de eventuele aanscherping van andere kwaliteitseisen. Een verhoging van het niveau van de contactgeluidisolatie ligt daarbij in ieder geval voor de hand. In de Nota Wonen zal worden ingegaan op de kwaliteit van wonen in algemene zin. In dat verband zal ik vervolgens het definitieve pakket aan maatregelen mede in relatie tot de geluidkwaliteit presenteren.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes