

Rapport M.2005.0287.01.R004

Gemeente Overbetuwe

Nota Bouwlawaaai

Status: DEFINITIEF

Adviseurs voor bouw, industrie, verkeer, milieu en software

lid

info@dgm.nl
www.dgm.nl

Van Pallandtstraat 9-11, Postbus 153
NL-6800 AD Arnhem
T +31 (0)26 351 21 41
F +31 (0)26 443 58 36

Eisenhowerlaan 112, Postbus 82223
NL-2508 EE Den Haag
T +31 (0)70 350 39 99
F +31 (0)70 358 47 52

Morra 2, Postbus 671
NL-9200 AR Drachten
T +31 (0)512 52 23 24
F +31 (0)512 52 25 19

Geerweg 11, Postbus 640
NL-6130 AP Sittard
T +31 (0)46 411 39 30
F +31 (0)46 411 39 31



COLOFON

Rapportnummer:	M.2005.0287.01.R004	
Datum:	Arnhem, 23 april 2009	
Versie:	004	Status: DEFINITIEF
Opdrachtgever:	Gemeente Overbetuwe Afdeling Bouwen, Wonen en Milieu Postbus 11 6660 AA ELST	
Contactpersoon:	de heer drs. ing. P. Jaarsma Telefoon: +31 (0)481 362 110 Fax: +31 (0)488 451 020 E-mail: p.jaarsma@overbetuwe.nl	
Uitgevoerd door:	DGMR Industrie, Verkeer & Milieu B.V. Informatie: ing. M.H.M. (Michel) van Kesteren E-mail: ks@dgmr.nl Telefoon: +31 (0)26 351 21 41 Fax: +31 (0)26 443 58 36	
Auteur(s):	ing. M.H.M. (Michel) van Kesteren ing. R.F. (Rikkert) Snitselaar	
Eindverantwoordelijke:	Ing. J.J.A. (Hans) van Leeuwen	
Secretariaat:	BR	

Samenvatting

Ook in de gemeente Overbetuwe worden bouw-, sloop- en infrastructurele werken en werkzaamheden uitgevoerd die voor de omliggende woningen en andere gevoelige bestemmingen geluidhinder veroorzaken of kunnen veroorzaken. In het kader van het ontwikkelen van het gemeentelijke geluidsbeleid heeft Overbetuwe ervoor gekozen dit thema nader uit te werken.

Het is immers aan de gemeente om te beoordelen of het lawaai van een bouw- of sloopactiviteit hinderlijk is. Vanuit het publieke belang is de rol van de gemeente prominent als het gaat om grote projecten waarvan veel inwoners hinder kunnen ondervinden. Op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening heeft de gemeente een regulerende taak. Als het gaat om relatief kleine bouwprojecten, zoals het verbouwen van een huis, dan is eventuele hinder zeer lokaal. De reikwijdte van de beleidsnota is aldus beperkt tot sloop- en civiele projecten en grote bouwprojecten.

Landelijke regels met concrete beoordelingscriteria, zoals de toegestane geluidsniveaus, het tijdstip en duur van het geluid, enzovoorts ontbreken. De gemeente Overbetuwe hanteert de "Circulaire Bouwlawaai (1981)" als leidraad. Deze door het ministerie van VROM opgestelde circulaire heeft op zichzelf geen juridische status en krijgt die eerst als de gemeente in de hoedanigheid van bevoegd gezag, de circulaire van toepassing verklaart.

De gemeente Overbetuwe sluit zich aan bij het uitgangspunt van deze circulaire om overlast veroorzakende werken en werkzaamheden bij voorkeur in de dagperiode uit te voeren of uit te laten voeren. Overbetuwe kiest er daarnaast voor om, analoog aan de beoordeling van geluid bij bedrijven, voor de avond- en nachtperiode een (tenminste) 5, respectievelijk 10 dB(A) lagere norm aan te houden ten opzichte van de dagperiode.

Voor een aantal specifieke, duidelijk omschreven gevallen kiest de gemeente Overbetuwe er tevens voor dat volstaan kan worden met een meldingsplicht, dat wil zeggen dat de betreffende werkzaamheden ontheffingsvrij kunnen worden uitgevoerd. Degene onder wiens verantwoordelijkheid de werken en werkzaamheden worden uitgevoerd dient zich echter wel aan de gemeentelijke voorwaarden te houden.

Voor de overige werken en werkzaamheden blijft de ontheffingsplicht gelden. De gemeente Overbetuwe hanteert bij het beoordelen van dergelijke ontheffingsverzoeken een tweetal inhoudelijke afwegingsmatrices: allereerst de afweging of avond- en/of nachtwerk noodzakelijk is en vervolgens de afweging op welke wijze geluidhinder van werken en/of werkzaamheden gereguleerd kan worden.

Met de gemaakte beleidskeuzen verwacht de gemeente voldoende grip te hebben om onnodige, overmatige hinder te kunnen reguleren.

INHOUDSOPGAVE	PAGINA
1. INLEIDING.....	5
2. GELUIDHINDER DOOR BOUWWERKZAAMHEDEN	6
2.1 Hinderaspecten van geluid	6
2.2 Juridische achtergrond, beoordelingskader	7
2.3 De context van geluidhinder	10
2.4 De keuze voor avond- of nachtwerk	11
2.5 Dilemma's bij de afweging dagwerk versus avond- en nachtwerk.....	13
3. BEKNOPTE VISIE EN ANALYSE OP HOOFDLIJNEN	14
3.1 Beknopte analyse op basis van kenmerken	14
3.2 Visie op hoofdlijnen.....	14
3.3 Uitwerking.....	16
4. ONTHEFFINGSVRIJE WERKEN EN WERKZAAMHEDEN	17
5. INHOUDELIJKE AFWEGINGEN BIJ ONTHEFFINGVERLENING.....	20
5.1 Opzet voor een beslisnetwerk 'dag- versus avond- en/of nachtwerk'	20
5.2 Opzet voor een beslisboom 'hoe de geluidhinder te reguleren'	22
6. PROCESMATIGE INBEDDING	26
7. ALLE BELEIDSUITSPRAKEN OP EEN RIJ.....	31

Bijlage 1: aanpak en beleidsregels inzake het beperken van geluidsoverlast vanwege werkzaamheden

1. Inleiding

Ook in de gemeente Overbetuwe vinden (grote) bouw-, sloop- en infrastructurele projecten plaats. Daarbij vinden regelmatig werkzaamheden plaats die hoge geluidsniveaus veroorzaken. Dit gebeurt niet alleen overdag, maar ook 's avonds en 's nachts. Op grond van de artikelen 4.1.5 en 4.1.5.a van de Algemene Plaatselijke Verordening 2007 (APV) dient voor het uitvoeren van luidruchtige werkzaamheden ontheffing te worden aangevraagd.

Ontheffingsaanvragen voor geluidproducerende werkzaamheden worden momenteel per geval beschouwd (ad hoc-benadering). Vanwege het aantal aanvragen en de aard (veelvuldig in de avond- en nachtperiode) van de werkzaamheden vindt de gemeente Overbetuwe het wenselijk om de besluitvorming rond de aanvragen structureel te gaan benaderen.

Hiertoe dient de aanpak voor het behandelen van de aanvragen voor een ontheffing APV breder te worden geformuleerd. Bij de grote bouw- en sloopprojecten zijn immers meerdere gemeentelijke afdelingen betrokken. Inhoudelijk gaat het daarbij om in te spelen op de factoren die een rol spelen bij geluidhinder. Daarbij moet tevens aandacht besteed worden hoe het beleid het beste procesmatig kan worden ingebed.

In de toekomst dient er enerzijds een eenduidige aanpak te zijn voor het verlenen van de ontheffingen APV en anderzijds een breed ambtelijk draagvlak voor een goede en betrokken uitvoering. De uitkomst wordt vastgelegd in deze nota.

Reikwijdte van de Nota Bouwlawaai

Het is aan de gemeente om te beoordelen of het lawaai van een bouw- of sloopactiviteit hinderlijk is. Vanuit het publieke belang is de rol van de gemeente prominent als het gaat om grote projecten waarvan veel inwoners hinder kunnen ondervinden. Als het gaat om relatief kleine bouwprojecten, zoals het verbouwen van een huis, dan is eventuele hinder zeer lokaal en staat elk geval op zich. In dat geval zal de huidige ad-hoc benadering gewoon doorgezet worden. De reikwijdte van de beleidsnota is aldus beperkt tot grote bouw-, sloop- en civiele projecten.

Leeswijzer

In de navolgende hoofdstukken komen de volgende onderwerpen aan bod.

In hoofdstuk 2 worden de hinderaspecten, de juridische achtergrond en de context van geluidhinder door bouwwerkzaamheden belicht. Hierbij komen de afwegingen en dilemma's bij het al dan niet toestaan van avond- en/of nachtwerk aan bod. Hoofdstuk 3 beschrijft een beknopte analyse, de visie op hoofdlijnen en de uitwerking ervan op onderdelen. Hoofdstuk 4 bevat de uitwerking van de keuze om voor specifieke werkzaamheden de ontheffingsplicht te vervangen door een meldingsplicht. Hoofdstuk 5 belicht de gekozen uitwerking van de inhoudelijke afwegingen bij ontheffingsplichtige werken en werkzaamheden in de vorm van beslismodellen. Hoofdstuk 6 geeft een uitwerking van de procesmatige inbedding. Tenslotte zijn in het laatste hoofdstuk alle beleidsuitspraken nog eens op een rij gezet.

2. Geluidhinder door bouwwerkzaamheden

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de hinderaspecten, de juridische achtergrond en de context van geluidhinder door bouw- en sloopwerkzaamheden.

2.1 Hinderaspecten van geluid

Of geluid als hinderlijk wordt ervaren, hangt af van diverse factoren. Grofweg wordt het onderscheid gemaakt tussen twee groepen:

- akoestische factoren en
- sociaal-psychologische factoren.

Om geluidhinder te voorkomen, te beperken of te verzachten, moet rekening worden gehouden met de bovengenoemde twee groepen van factoren. Wordt één van beide buiten beschouwing gelaten, dan wordt een deel van de problematiek veronachtzaamd; de hinder die wordt ervaren bestaat uit een aantal factoren met een onderlinge samenhang.

Korte toelichting bij de factoren van geluidhinder

De factoren van geluidhinder worden hieronder kort opgesomd en toegelicht. De eerste vier factoren worden als het meest belangrijk beschouwd.

Akoestische factoren

1. het niveau. Hoe hoger het niveau, hoe groter de prikkeling (arousal) en de stress worden;
2. de blootstellingsduur. De hinder neemt toe naarmate men langer wordt blootgesteld aan geluid;

Sociaal-psychologische factoren

3. de voorspelbaarheid. Onverwachte of onregelmatige blootstelling aan geluid of trillingen leidt tot meer hinder dan in een situatie waarin het optreden van geluid en trillingen voorspelbaar is;
4. gevoel van beheersbaarheid (perceived control). Als er geen gevoel van beheersbaarheid is, dan ontstaat er ook steeds meer prikkeling en stress. Onder beheersbaarheid wordt ondermeer verstaan:
 - a. het zelf kunnen beïnvloeden of stoppen van geluid en trillingen;
 - b. het kunnen ontlopen ervan (bijvoorbeeld door uit logeren te gaan);
 - c. zekerheid over het eindtijdstip;

Sociaal-psychologische factoren van iets minder belang

5. het geluid en/of de trillingen worden als niet nuttig of onnodig ervaren;
6. de veroorzakers lijken zich niet te bekommeren om jouw of andermans welzijn;
7. het denken dat het geluid en/of de trillingen schadelijk is, c.q. zijn voor jouw of andermans gezondheid;
8. de associatie met angst;
9. de ontevredenheid over andere aspecten uit de omgeving.

2.2 Juridische achtergrond, beoordelingskader

Het lawaai vanwege de bouwwerkzaamheden valt onder de werkingsfeer van gemeentelijke regelgeving, de Algemene Plaatselijke Verordening 2007 (verder genoemd 'APV'). Deze geluidhinder is niet geregeld in algemene wetgeving zoals de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer en de Luchtvaartwet. Om burgers te beschermen tegen deze geluidsoverlast heeft een gemeente een algemeen artikel opgenomen in de eerdergenoemde APV. Als het gaat om werkzaamheden in het stedelijk gebied die in de avond- en of nachtperiode plaatsvinden, wordt er natuurlijk nadrukkelijk op gelet.

Voor de beoordeling van de geluidhinder is de gemeente het bevoegd gezag; het college van burgemeester en wethouders verleent de ontheffing APV die nodig is om luidruchtige werkzaamheden te mogen uitvoeren. De aanvraag wordt uiteraard ambtelijk behandeld, in de gemeente Overbetuwe door de afdeling Bouwen, Wonen en Milieu.

De formulering in de APV van de gemeente Overbetuwe is als volgt:

"Hoofdstuk 4 Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente.

Afdeling 1 Geluid- en lichthinder

Artikel 4.1.5. – Overige geluidhinder

1. Het is verboden toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten op een zodanige wijze dat voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.

2. Het college kan van het in het eerste lid bepaalde ontheffing verlenen.

3. Het verbod geldt niet voorover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door artikel 2.4.16, de Wet geluidhinder, de Zondagswet, het Vuurwerkbesluit of de Provinciale milieuverordening.

Artikel 4.1.5.a – Overige geluidhinder

1. *Het is verboden in de open lucht een geluidsapparaat, een (recreatie)toestel of een (bouw)machine in werking te hebben op een zodanige wijze dat voor een omwonende of overigens voor de omgeving (geluid)hinder wordt veroorzaakt.*
2. *Het college kan van het in het eerste lid bepaalde ontheffing verlenen.*
3. *Het college kan terreinen of wateren aanwijzen, waar het verbod, vervat in het eerste lid, niet van toepassing is op het in werking hebben van bepaalde in de aanwijzing aangewezen categorieën van geluidsapparaten, (recreatie)toestellen of (bouw)machines, voor zover wordt voldaan aan de door het college vast te stellen voorschriften ter voorkoming of beperking van (geluid)hinder.*
4. *De in het derde lid bedoelde voorschriften kunnen onder meer betreffen:*
 - *het maximale geluidsniveau;*
 - *de situering van geluidsbronnen;*
 - *de frequentie en tijden van gebruik.*

Vanuit deze algemene formulering in lid 2 van artikel 4.1.5.a is het aan de gemeente om te beoordelen of het geluid vanwege bouw-, sloop- en infrastructurele werkzaamheden hinderlijk is. Er zijn geen concrete beoordelingscriteria, zoals toegestane geluidsniveaus, het tijdstip en duur van het geluid, enzovoorts opgenomen. Voor de bouwwerkzaamheden kan de gemeente de "Circulaire Bouwlawaai (1981)" als leidraad gebruiken, maar dat hoeft niet. Deze door het ministerie van VROM opgestelde circulaire heeft op zichzelf geen juridische status en krijgt die eerst als de gemeente in de hoedanigheid van bevoegd gezag, de circulaire van toepassing verklaart.

Het eenvoudigweg van toepassing verklaren van de circulaire volstaat overigens niet voor de problematiek van de beoordeling van geluidhinder vanwege luidruchtige werkzaamheden voor grootschalige bouwprojecten.

Beoordelingskader

Als ondersteuning voor de beoordeling van deze geluidhinder vanwege bouwprojecten heeft het ministerie van VROM de "Circulaire Bouwlawaai (1981)" opgesteld (verder genoemd "de circulaire").

Kortweg komt de beoordeling volgens de circulaire op het volgende neer:

- werkzaamheden bij voorkeur in de dagperiode uitvoeren;
- voor activiteiten korter dan 1 maand: een toetsingsnorm van 65 dB(A) voor equivalent geluidsniveau in de dagperiode;
- voor activiteiten langer dan 1 maand: een toetsingsnorm van 60 dB(A) voor het equivalente geluidsniveau in de dagperiode.

Beleidsuitspraak:

De gemeente Overbetuwe sluit zich aan bij het uitgangspunt van de Circulaire Bouwlawaai om overlast veroorzakende werkzaamheden bij voorkeur in de dagperiode uit te voeren of uit te laten voeren.

De circulaire geeft geen concrete aanwijzingen voor het beoordelen van werkzaamheden in de avond- en nachtperiode. In verband met mogelijke slaapstorings beschrijft de circulaire dat er in principe van uitgegaan wordt dat lawaaiige bouw- en sloopwerkzaamheden in de nabijheid van woningen niet gedurende de avond- en nachtperiode zullen plaatsvinden.

De circulaire noemt als mogelijkheid om in ontheffingen tijdelijke werktijdbeperkingen op te nemen en geeft daarbij als voorbeeld een verbod op heien of betonstorten in de avond- of nachturen.

Beleidsuitspraak:

De gemeente Overbetuwe kiest ervoor om, analoog aan de beoordeling van geluid bij bedrijven, voor de avond- en nachtperiode een (tenminste) 5, respectievelijk 10 dB(A) lagere norm aan te houden ten opzichte van de dagperiode.

Richtwaarde voor het maximale geluidniveau (L_{Amax}) voor slaapverstoring

Om slaapverstoring te voorkomen, wordt een richtwaarde voor het maximale geluidsniveau L_{Amax} aangehouden van 70 en 65 dB(A), voor de avond-, respectievelijk nachtperiode.

Maximale geluidsniveaus (piekgeluiden) zijn voor de beoordeling van geluidhinder relevant, met name in verband ter voorkoming van slaapverstoring in de nachtperiode. Ondanks veelvuldig onderzoek, is nog geen eenduidig oordeel ontstaan over een aan te houden geluidsnorm. In dit geval wordt om pragmatische redenen uitgegaan van een norm van 75 dB(A) etmaalwaarde. Dit is een 5 dB(A) hogere waarde dan de geluidsnormering van 70 dB(A) die maximaal op grond van de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening van oktober 1998 worden gehanteerd voor milieuvergunningplichtige bedrijven. Een etmaalwaarde van 75 dB(A) impliceert een waarde van 65 dB(A) in de nachtperiode. Overigens wordt hiermee niet gesteld dat met deze waarde geen slaapverstoring kan optreden. Slaapverstoring kan al optreden vanaf ongeveer 55 dB(A) op de gevel. De door ons voorgestelde richtwaarden, zoals hierboven geschetst zijn opgenomen in tabel 1.

Tabel 1

Richtwaarden ($L_{Ar,LT}$ / L_{Amax} in dB(A))

Toetsingspunt	dagperiode	avondperiode	nachtperiode
	07-19.00 uur	19-23.00 uur	23-07.00 uur
$L_{Ar,LT}$ op de gevel van woningen, activiteiten korter dan 1 maand	65	60	55
L_{Amax} op de gevel van woningen	75	70	65

De bovengenoemde waarden moeten beschouwd worden als richtwaarden. In veel gevallen kan er niet aan worden voldaan en/of moet er toch in de avond- en nachtperiode worden gewerkt. Kortom: in veel gevallen is (ernstige) geluidhinder onontkoombaar. De werkzaamheden moeten nu eenmaal plaatsvinden en bepaalde bouwwerkzaamheden gaan met een hoge geluidsproductie gepaard.

Als niet aan de bovengenoemde circulaire kan worden voldaan, dan is de essentie van de beoordeling en beheersing van bouwlawaai dat ontoelaatbare, c.q. overmatige geluidhinder – redelijkerwijs- zoveel mogelijk wordt voorkomen, beperkt of verzacht. Deze beoordeling is aan het bevoegd gezag, in dit geval de gemeente. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

2.3 De context van geluidhinder

De problematiek van geluidhinder door (bouw-)werkzaamheden kan niet worden vergeleken met geluidhinder vanwege andere bronnen zoals verkeer of bedrijven. In deze paragraaf wordt ingegaan op kenmerken die bouwlawaai onderscheiden van andere lawaaibronnen in relatie tot werk overdag of in de (late) avond of nacht.

2.3.1 Algemeen

Tijdstip

Het belangrijkste criterium voor bouwlawaai is de nadrukkelijke voorkeur om de lawaaiige werkzaamheden in de dagperiode uit te voeren. Vanuit het perspectief van het voorkomen van geluidhinder is dit de beste oplossing.

Logischerwijs volgt dan de vraag waarom bepaalde werkzaamheden in de nachtperiode moet worden uitgevoerd. Het antwoord op deze vraag wordt gevonden door de problematiek vanuit andere perspectieven te beschouwen, zoals (in willekeurige volgorde):

- de praktische uitvoering;
- de plaatselijke verkeersafwikkeling;
- de veiligheid van de werkers.

Het volstaat hier om te concluderen dat het blijkbaar onvermijdelijk is om bepaalde werkzaamheden in de late avond- en/of nacht uit te voeren. In hoofdstuk 3 wordt hierop verder ingegaan.

Optredende geluidsniveaus

In de voorgaande paragraaf 2.2 is ondermeer ingegaan op het beoordelingskader voor bouwlawaai dat is opgenomen in de Circulaire Bouwlawaai. Hierin is ook een toetsingsnorm opgenomen voor het geluidsniveau dat toelaatbaar wordt geacht.

Vaak kan aan de criteria die zijn opgenomen in de circulaire niet worden voldaan. Dat is ook bij avond- en nachtwerk meestal het geval: de geluidsniveaus zijn hoog, zeker in situaties in het (binnen-)stedelijk gebied.

Duur van de geluidhinder

Lawaai vanwege een weg of bedrijf treedt regelmatig of voortdurend op en is blijvend van karakter. Het lawaai van bouwwerkzaamheden daarentegen is gerelateerd aan de duur van het bouwproject. De duur van de geluidhinder is afhankelijk van de schaalgrootte van het project, maar altijd eindig.

2.3.2 Beoordeling van geluidhinder vanwege avond- en nachtwerk

Bij grote bouwprojecten is het vaak onmogelijk om te voldoen aan de criteria van de Circulaire Bouwlawaai bij de beoordeling van geluidhinder. Dit geldt voor de bouwwerkzaamheden overdag, maar het geldt in nog sterkere mate voor activiteiten in de avond- en/of nachtperiode. In onderstaand overzicht worden twee kenmerkende voorbeelden gepresenteerd.

criteria van de circulaire	kenmerken van avond- en nachtwerk
werkzaamheden bij voorkeur in de dagperiode uitvoeren	het is blijkbaar noodzakelijk om bepaalde werkzaamheden in de nachtperiode uit te voeren
een toetsingsnorm van 65 dB(A) voor equivalent geluidsniveau in de dagperiode voor activiteiten korter dan 1 maand	aan de voor de avond-, respectievelijk nachtperiode afgeleide geluidsnorm van 60 en 55 dB(A) wordt niet voldaan, het betreft immers luidruchtige werkzaamheden

Veeluldig avond- en nachtwerk dat hoge geluidsniveaus veroorzaakt bij omliggende woonbebouwing, is eigenlijk uit den boze. Als het echter noodzakelijk is, dan zou de duur ervan beperkt moeten zijn. Als het wel langdurig is, dan zou omwonenden alternatieve huisvesting moeten worden aangeboden.

2.4 De keuze voor avond- of nachtwerk

Als de werkzaamheden zoveel lawaai produceren, waarom kan dat dan niet overdag? Dan kunnen de mensen tenminste rustig slapen. Dat is een zeer legitieme redenering. Vanuit het perspectief van het voorkomen of het beperken van geluidhinder voor de burgers is het uitvoeren van de werkzaamheden overdag de beste oplossing. Dit is reeds aan de orde gesteld in hoofdstuk 2.3.

De reden voor het uitvoeren van nachtwerk komt ook niet voort uit dit perspectief. De reden voor nachtwerk komt voort uit andere perspectieven, zoals (in willekeurige volgorde):

1. de praktische uitvoering;
2. de plaatselijke verkeersafwikkeling;
3. de veiligheid van de werkers.

Hieronder volgt een korte toelichting op de drie perspectieven.

1. De praktische uitvoering

Het werken overdag moet soms 'tussen de bedrijven door'. Een weg kan bijvoorbeeld 's nachts worden afgezet en het werk aan de weg kan dan zonder veel beperkingen worden uitgevoerd. Om dezelfde werkzaamheden uit te voeren overdag zijn tal van tijdelijke maatregelen nodig en de voortgang is maar matig.

2. De plaatselijke verkeersafwikkeling

Werkzaamheden aan de infrastructuur in het stedelijk gebied, kunnen een goede plaatselijke verkeersafwikkeling ernstig belemmeren. 's Nachts, als er minder verkeersdruk is, dan is dat acceptabel. Maar in het spitsuur is dat vanuit verkeerskundig perspectief doorgaans niet gewenst. In meer perifeer gelegen delen van het stedelijk gebied waar minder verkeersdruk is, speelt het belang van de verkeersafwikkeling logischerwijs een minder grote rol.

3. De veiligheid voor de werkers

Als er overdag 'tussen de bedrijven door' wordt gewerkt, dan is dat dit extra risicovol voor de werkers. Daarom zijn er verschillende veiligheidsmaatregelen verplicht. Vergeleken met nachtwerk kleven er desondanks toch meer en grotere risico's aan.

2.5 Dilemma's bij de afweging dagwerk versus avond- en nachtwerk

Als een problematiek vanuit meerdere perspectieven wordt beschouwd is er al snel sprake van conflicterende belangen. Het gewicht van elk belang is ondermeer afhankelijk van het perspectief, de omgeving en de desbetreffende werkzaamheden. Zoals hierboven gesteld, kan een aannemingsbedrijf kiezen voor de 'insteek' om de werkzaamheden in de avond- en/of nachtperiode uit te voeren.

Om een evenwichtig beeld te schetsen van de problematiek wordt kort ingegaan op dilemma's die bij de afweging kunnen optreden. Daarbij is geluidhinder als dominant belang genomen om de dilemma's te focussen op de problematiek van geluidhinder.

conflicterende belangen	mogelijk dilemma,
geluidhinder vs. praktische uitvoering	geluidhinder als dominant belang → werkzaamheden in de dagperiode sommige werkzaamheden kunnen alleen worden uitgevoerd zonder onderbreking (zie boven). Bij een aantal werkzaamheden is bij 'werken tussen de bedrijven door' de voortgang veel lager.
geluidhinder vs. verkeersafwikkeling	bij werkzaamheden overdag kan de verkeersafwikkeling ernstig worden belemmerd. Dit heeft grote economische consequenties voor een gebied.
geluidhinder vs. veiligheid	als 'tussen de bedrijven door' wordt gewerkt is de kans op ongevallen voor de werkers veel groter, ondanks veiligheidsmaatregelen

We gaan, in het kader van deze nota die gericht is op het reguleren van geluidhinder, niet dieper in op de mogelijke dilemma's.

3. Beknopte visie en analyse op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk wordt een beknopte analyse gegeven en een visie op hoofdlijnen geformuleerd.

3.1 Beknopte analyse op basis van kenmerken

In hoofdstuk 2 is de problematiek van geluidhinder door bouwwerkzaamheden beschouwd. Als resumé worden hier de belangrijkste kenmerken opgesomd:

- 1 geluidhinder, twee groepen hinderfactoren spelen een rol:
 - a akoestische factoren (met name geluidsniveau en blootstellingsduur);
 - b sociaal-psychologische factoren (met name voorspelbaarheid en beheersbaarheid);
- 2 beoordeling valt onder de Algemene Plaatselijke Verordening:
 - a beleidsvrijheid voor de gemeente;
 - b de Circulaire Bouwlawaaï biedt een algemeen kader voor beoordeling;
- 3 het geluid vanwege de bouwwerkzaamheden voldoet in een aantal gevallen niet aan de criteria van de Circulaire Bouwlawaaï:
 - a avond- en/of nachtwerk in plaats van dagwerk;
 - b hogere geluidsniveaus dan de geluidsnorm;
- 4 om geluidhinder vanwege bouwwerkzaamheden te voorkomen, te beperken of te verzachten, is het wenselijk dat de gemeente Overbetuwe op dit onderwerp beleid ontwikkeld:
 - a om in het juiste stadium van het bouwproces 'grip' te krijgen op geluidhinder door bouwwerkzaamheden;
 - b om aan te grijpen op de juiste hinderfactoren.

3.2 Visie op hoofdlijnen

Om geluidhinder door bouwwerkzaamheden te voorkomen, te beperken of te verzachten is het noodzakelijk om hiervoor een beleid te ontwikkelen. Om het beleid effectief te laten zijn, moet het aangrijpen op de juiste hinderfactoren. De belangrijkste factoren voor geluidhinder zijn opgesomd in paragraaf 2.1.

Het voorgestelde beleid omvat een vijftal hoofdlijnen.

De beslissing voor avond- en/of nachtwerk baseren op een duidelijke afweging

Toelichting: hiermee wordt automatisch de keuze voor avond- en/of nachtwerk in plaats van dagwerk expliciet ter discussie gesteld. De afweging kan worden gebruikt voor de onderbouwing van de aanvraag. Voor de afweging kan gebruik worden gemaakt van een 'beslisboom'; een opzet hiervoor is opgenomen in paragraaf 5.1. Dit onderdeel van het beleid grijpt aan op het belangrijkste criterium van de Circulaire Bouwlawaaï, namelijk de voorkeur om lawaaïge werkzaamheden overdag te laten plaatsvinden.

Het toepassen van stil materieel en stil(lere) technieken.

Toelichting: het belangrijkste criterium voor het reguleren van geluidhinder, zie paragraaf 2.1 is het geluidsniveau. Dat er hoge geluidsniveaus optreden is onvermijdelijk. Toch kan er door gebruik te maken van stil materieel en stil(lere) technieken nog enige winst worden behaald. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat enerzijds de technische mogelijkheden hiervoor beperkt zijn en dat aangedragen oplossingen draagvlak moet vinden bij de werkers. Bij het laatste aspect zal de 'werkbaarheid' zeker een rol spelen. Het gebruik maken van stil materieel en stil(lere) technieken kan verplicht worden gesteld door dit op te nemen in de ontheffing APV.

Het bieden van inzicht in de mate van geluidhinder

Toelichting: als de geluidhinder niet verder kan worden beperkt, is het toch goed om inzicht te verschaffen in de mate van de hinder. Als duidelijk is dat er ernstige geluidhinder optreedt en dit goed wordt gecommuniceerd aan de omwonenden, dan kunnen zij hiermee rekening houden. Dit onderdeel van het beleid grijpt aan op de sociaal-psychologische hinderfactoren voorspelbaarheid en beheersbaarheid. De hinder komt in ieder geval niet onverwacht en er kan zekerheid worden geboden over de duur (bijvoorbeeld: 'het is maar voor één nacht'). Verder kan de bewoner het 'lawaai ontvluchten', bijvoorbeeld door eenmalig aan de achterzijde van de woning te gaan slapen of uit logeren te gaan.

Het inzicht in de mate van geluidhinder kan tevens opgenomen worden in de aanvraag voor de ontheffing APV. Hiervoor kan van de initiatiefnemer of het aannemingsbedrijf een prognoseonderzoek worden gevergd.

Communicatie met omwonenden in brede zin

Toelichting: een goede communicatie met omwonenden grijpt aan op de sociaal-psychologische hinderfactoren in algemene zin. Naast de eerdergenoemde voorspelbaarheid en beheersbaarheid zijn ook de andere factoren van belang. Als duidelijk wordt gemaakt dat het nodig is om het werk in de nacht uit te voeren, dan wordt de geluidhinder niet als onnodig ervaren. Verder is dan ook duidelijk dat het aannemingsbedrijf zich bekommert om het welzijn van omwonenden, maar dat de nachtelijke geluidhinder onvermijdelijk is. Een goede klachtenregistratie en -afhandeling horen daar ook bij.

Controle op de uitvoering

Toelichting: het gebruik van stil materieel en stil(lere) technieken kan weliswaar contractueel worden opgelegd (in het bestek), maar dan is het nog niet zeker of het wordt toegepast. Verder kan een 'rustige' manier van werken ('geen gooi- en smijtwerk') moeilijk in richtlijnen worden vastgelegd. Een goede controle op de uitvoering van het werk is daarom noodzakelijk. Als de controle steekproefsgewijs wordt uitgevoerd, dan dienen sancties zwaar genoeg te zijn om het nakomen van de verplichtingen te garanderen. Controle kan ook worden uitgevoerd naar aanleiding van klachten.

In het onderstaande overzicht wordt een resumé gegeven van de hoofdlijnen, de hinderfactoren en de uitwerking.

hoofdlijn	hinderfactor	doel	uitwerking en acties
duidelijke afweging maken voor de keuze van avond- en nachtwerk	lawaaïige werkzaamheden bij voorkeur overdag	onderbouwing voor aanvraag ontheffing	beslisboom 'dag- versus avond- en/of nachtwerk' (zie paragraaf 4.3.1)
gebruik van stil materieel en stil(lere) technieken	geluidsniveau	1. het geluidsniveau zoveel als redelijkerwijs mogelijk is te beperken 2. onderbouwing van de aanvraag	1. beslisboom 'hoe de geluidhinder te reguleren' 2. gebruik van een matrix van werkzaamheden en geluidsniveaus ¹ 3. gebruik van stil materieel en stil(lere) technieken opnemen in ontheffing
inzicht in de mate van geluidhinder	1. voorspelbaarheid 2. beheersbaarheid	1. onderbouwing van de aanvraag 2. draagvlak bij omwonenden	prognoseonderzoek vragen bij aanvraag om ontheffing
communicatie met omwonenden in brede zin	zie boven en tevens: 1. geluidhinder wordt niet als onnodig ervaren 2. 'veroorzaker' (aannemingsbedrijf) bekommert zich om welzijn omwonenden	draagvlak bij omwonenden	voorschriften opnemen in ontheffing, inzake bewonersinformatie klachtenregistratie en -afhandeling
controle op de uitvoering	geluidsniveau	correcte implementatie van de maatregelen	nader te bepalen

¹ Een opzet voor een matrix 'werkzaamheden en geluidsniveaus' is opgenomen in bijlage 2.

3.3 Uitwerking

De omschreven visie is uitgewerkt in twee delen. Ten eerste is dat een set van inhoudelijke afwegingen en ten tweede is het de procesmatige inbedding van het beleid.

Inhoudelijke afwegingen

Hierbij gaat het om:

- de noodzaak van avond- en nachtwerk;
- de mogelijkheden om hinder te voorkomen, te beperken of te verzachten;
- eventuele maatregelen, het effect en de kosten ervan.

Procesmatige inbedding

Voor de procesmatige inbedding van het beleid zijn organisatorische maatregelen noodzakelijk. Om optimaal resultaat te realiseren is het noodzakelijk om in een vroeg stadium van het bouwproces aan te grijpen.

4. Ontheffingsvrije werken en werkzaamheden

De gemeente Overbetuwe is van mening dat, in het kader van deregulering en het effectief en efficiënt inzetten van de beschikbare personele capaciteit, voor een aantal typen bouw-, sloop- en infrastructurele projecten volstaan kan worden met een meldingsplicht, dat wil zeggen dat de betreffende werkzaamheden ontheffingsvrij kunnen worden uitgevoerd. Deze systematiek kan geschieden als een aanvulling op hetgeen is vastgelegd in het derde lid van artikel 4.1.5.a van de APV 2007.

Beleidsuitspraak:

Voor een aantal specifieke, duidelijk omschreven gevallen kiest de gemeente Overbetuwe ervoor dat volstaan kan worden met een meldingsplicht, dat wil zeggen dat de betreffende werkzaamheden ontheffingsvrij kunnen worden uitgevoerd.

Het betreft werkzaamheden die thans formeel een ontheffing behoeven, waarbij de gevraagde ontheffing onder standaardvoorschriften wordt verleend en die zelden of nooit tot klachtsituaties leiden.

Voor onderhoudswerkzaamheden aan het spoor (m.n. het slijpen van de spoorstaven) heeft de gemeente op 24 februari 2006 een algehele ontheffing op grond van de APV aan BAM Rail verleend. Van deze ontheffing van de ontheffinghouder maximaal 8 maal per jaar (waarbij elk baanvak maximaal 2 keer per jaar mag worden geslepen) gebruik maken. Aan deze ontheffing zijn voorschriften verbonden.

In dezelfde lijn wenst de gemeente ook voor andere werkzaamheden de ontheffingsplicht te vervangen door een meldingsplicht. Indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan blijft de ontheffingsplicht van de betreffende werkzaamheden gelden.

Het gaat hierbij om de navolgende "ontheffingsvrije" gevallen:

1. Bronneringen

Indien installaties voor bronneringen voldoen aan de navolgende geluidsvoorschriften kunnen deze ontheffingsvrij worden geplaatst en in werking worden gesteld. Wel geldt een meldingsplicht voor deze werkzaamheden.

Ontheffingsvrij als voldaan wordt aan geluidsvoorschriften:

- als de duur van de werkzaamheden korter is dan 1 maand: 55/50/45 dB(A) voor de dag-, avond-, respectievelijk nachtperiode; de geluidsbelasting wordt bepaald ter plaatse van gevoelige bestemmingen;
- als de duur van de werkzaamheden gelijk is aan of langer dan 1 maand: 50/45/40 dB(A) voor de dag-, avond-, respectievelijk nachtperiode; de geluidsbelasting wordt bepaald ter plaatse van gevoelige bestemmingen.

Ten aanzien van de melding gelden de navolgende vereisten:

1. Degene die het voornemen heeft om één of meerdere installaties voor bronnering in gebruik te nemen, stelt tenminste vijftien werkdagen voor de aanvang van de werkzaamheden burgemeester en wethouders daarvan schriftelijk in kennis. Tenminste twee werkdagen voor de aanvang van de werkzaamheden stelt hij burgemeester en wethouders daarvan op de hoogte.
2. De schriftelijke kennisgeving bevat:
 - a. het adres of de plaatselijke aanduiding van de locatie, met op tekening de aanduiding van de exacte positie aldaar, waar de installaties in werking zullen worden gebracht;
 - b. de naam en het adres van de natuurlijke of rechtspersoon die de installaties in werking heeft;
 - c. een beschrijving van de bronsterkte (L_{wr}) en de geluidsbelasting van gevoelige bestemmingen in dB(A) vanwege de werkzaamheden en installaties(s);
 - d. de verwachte datum van aanvang en de duur van de periode dat de installaties in werking zullen zijn.

2. Puinbrekers op locatie

Voor de inzet van mobiele puinbrekers sluit de gemeente Overbetuwe zich aan bij Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval van 15 januari 2004. Overbetuwe stelt ten opzichte van het bepaalde in dit Besluit, geen aanvullende eisen aan de plaatsing en het gebruik van dergelijke installaties en de uitvoering van deze werkzaamheden.

Voor de inzet van puinbrekers geldt een meldingsplicht op grond van het genoemde besluit.

3. Heiwerkzaamheden of het slaan van damwanden

Indien de heiwerkzaamheden worden uitgevoerd of damwanden worden geslagen tussen 07.00 en 19.00 uur op werkdagen (dus niet ook op zaterdag en zondag) en in en tijdsbestek van maximaal 10 aaneengesloten werkdagen, kunnen deze ontheffingsvrij worden uitgevoerd. Op gevoelige locaties (dat wil zeggen op korte afstand van gevoelige functies) dienen funderingspalen bij voorkeur worden geboord

De gemeente wenst voor de bovengenoemde werkzaamheden geen meldingsplicht vast te stellen.

Naast aspecten van geluid, moet bij heiwerkzaamheden of het slaan van damwanden voldaan worden aan de trillingsnormen zoals gesteld in de hieronder genoemde SBR-richtlijnen.

In 1993 door de Stichting Bouwresearch (SBR) een richtlijn (nr. 1) opgesteld voor het meten en beoordelen van schade aan bouwwerken door trillingen. In augustus 2002 is de SBR-richtlijn 1 vervangen door de SBR-richtlijn A: 'Schade aan Gebouwen'. De meet- en beoordelingsrichtlijn A, "Schade aan gebouwen" bevat richtlijnen voor het meten en beoordelen van schade aan gebouwen.

In 1993 is eveneens een richtlijn (nr. 2) opgesteld voor het meten en beoordelen van hinder voor personen in gebouwen door trillingen. In augustus 2002 is de SBR-richtlijn 2 vervangen door de SBR-richtlijn B: hinder voor personen in gebouwen. De meet- en beoordelingsrichtlijn B, "Hinder voor personen in gebouwen" bevat richtlijnen voor het meten en beoordelen van hinder voor personen. De richtlijn maakt onderscheid in de functie van het gebouw en de aard van de trillingsbron en onderscheid in bestaande, gewijzigde en nieuwe situaties.

4. Asfalt freezen / wegaanpassingen

indien wegwerkzaamheden, met speciale aandacht voor asfaltfreeswerkzaamheden, voldoen aan de navolgende geluidsvoorschriften kunnen deze ontheffingsvrij worden uitgevoerd. Wel geldt een meldingsplicht voor deze werkzaamheden.

Ontheffingsvrij als voldaan wordt aan het geluidsvoorschrift:

de tijdgemiddelde geluidbelasting veroorzaakt door de werkzaamheden mag op een hoogte van 5 meter op de gevel van de dichtstbijgelegen woningen, niet meer bedragen dan 60 dB(A) in de dagperiode, 55 dB(A) in de avondperiode en 50 dB(A) in de nachtperiode.

Ten aanzien van de kennisgeving gelden de navolgende vereisten:

1. Degene die het voornemen heeft om asfaltfreeswerkzaamheden uit te voeren, stelt ten minste vijftien werkdagen voor de aanvang van de werkzaamheden burgemeester en wethouders daarvan schriftelijk in kennis. Ten minste twee werkdagen voor de aanvang van de werkzaamheden stelt hij burgemeester en wethouders daarvan op de hoogte.
2. De schriftelijke kennisgeving bevat:
 - a. het adres of de plaatselijke aanduiding van de locatie, met op tekening de aanduiding van de exacte positie aldaar, waar de werkzaamheden zullen worden uitgevoerd;
 - b. de naam en het adres van de natuurlijke of rechtspersoon die de werkzaamheden uitvoert;
 - c. een beschrijving van het in te zetten materieel, de geluidsemissie en de geluidbelasting van gevoelige bestemmingen in dB(A) vanwege de werkzaamheden;
 - d. de verwachte datum van aanvang en de duur van de periode dat de werkzaamheden zullen plaatsvinden.

5. Inhoudelijke afwegingen bij ontheffingverlening

In het voorgaande hoofdstuk 3 is een visie geformuleerd, waarop uitwerking en actie dienen te volgen. In deze paragraaf is voor twee inhoudelijke afwegingen een aanzet voor uitwerking gegeven. Voor de overige acties volstaat de opgesomde actie in het overzicht van paragraaf 3.2.

Beleidsuitspraak:

De gemeente Overbetuwe hanteert bij het beoordelen van ontheffingsverzoeken een tweetal inhoudelijke afwegingsmatrixen: allereerst de afweging of avond- en/of nachtwerk noodzakelijk is en vervolgens de afweging op welke wijze geluidhinder van werken en/of werkzaamheden gereguleerd kan worden.

Voor de volgende twee inhoudelijke afwegingen wordt in dit hoofdstuk een opzet gegeven:

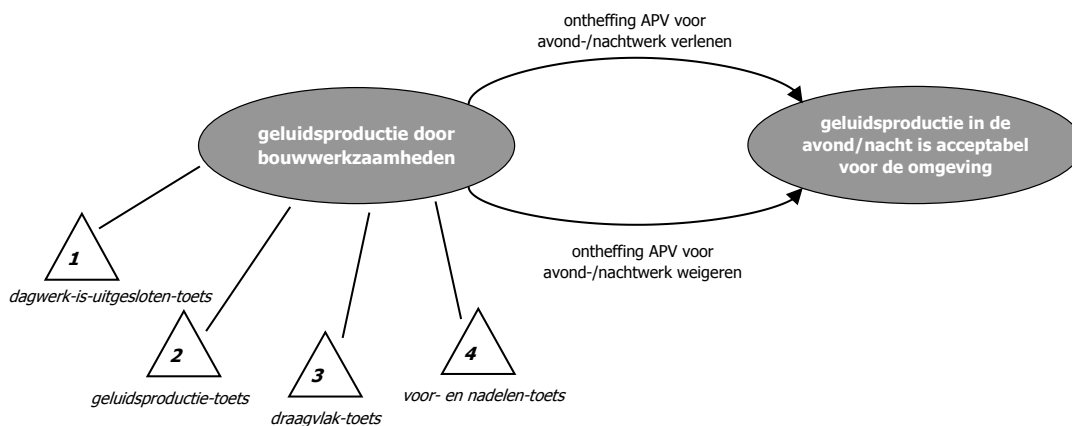
- de afweging 'dag- versus avond- en/of nachtwerk', in de vorm van een Markov-beslisnetwerk;
- de afweging 'hoe de geluidhinder te reguleren' in de vorm van een beslisboom.

5.1 Opzet voor een beslisnetwerk 'dag- versus avond- en/of nachtwerk'

Bij de afweging om avond- en/of nachtwerk toe te staan, spelen een aantal elementen een rol. Als het werk niet anders dan in de avond- of nachtperiode kan worden gedaan, dan is dat een harde randvoorwaarde. In dat geval kan niet overdag worden gewerkt. Andere elementen die een rol spelen, zijn de volgende vragen:

- om welke mate van geluidhinder gaat het eigenlijk?
- wat zouden de omwonenden ervan vinden, ofwel is er (enig) draagvlak aanwezig?
- zijn er voordelen aan het uitvoeren in de avond- en/of nachtperiode en wegen zij op tegen de nadelen van geluidhinder in de genoemde periode(n)?

De bovenstaande opsomming is overigens niet bedoeld als zijnde limitatief. De afweging om de bouwwerkzaamheden al dan niet in de avond- en/of nachtperiode toe te staan is methodisch uitgewerkt in onderstaande opzet voor een Markov beslisnetwerk.



Figuur 1. Opzet voor een Markov beslisnetwerk 'dag- versus avond- en/of nachtwerk'

Toelichting bij het Markov beslisnetwerk. De gemeente, als publieke organisatie dient meerdere belangen af te wegen. Daarom is het niet mogelijk een 'gewone beslisboom' op te stellen. Het perspectief bepaalt de volgorde van beslissingen en bij elk perspectief (ook wel belang) hoort een eigen beslisboom. De toetsen ofwel criteria vormen samen de motivering van het besluit om al dan niet ontheffing voor avond-/nachtwerk te verlenen.

Toelichting bij de toetsen/criteria

1. Dagwerk-is-uitgesloten-toets

Als vanaf het eerste moment duidelijk is dat de mogelijkheid om de bouwwerkzaamheden in de dagperiode uit te voeren, uitgesloten is, dan is logischerwijs het gevolg dat deze in de avond- en/of nachtperiode moeten worden uitgevoerd. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij werkzaamheden aan het spoor op belangrijke en drukke trajecten. Het (algemeen) belang van de spoorexplotatie is dan zo groot dat een lokale overheid daar niet in kan treden met een weigering. De veiligheid van de werkers kan hierin ook een belangrijke rol spelen, als werken in de dagperiode impliceert dat het 'tussen de bedrijven door' moet en daardoor zeer risicovol is.

2. Geluidsproductie-toets

Een belangrijk element is uiteraard de te verwachten geluidhinder van de bouwwerkzaamheden. Is de geluidsproductie hoog en zijn er veel woningen of andere gevoelige bestemmingen aanwezig, dan is men eerder geneigd om de bouwwerkzaamheden niet toe te staan in de avond- en nachtperiode. In deze toets is ook inbegrepen de lengte van de blootstellingsduur.

3. Draagvlak-toets

Dit is een belangrijk element dat ook wordt bepaald door de plaatselijke omstandigheden. Is de omgeving al eerder zwaar belast en waren er toen veel klachten? Of het project plaatselijk van belang is (bijvoorbeeld: het eigen winkelcentrum) of een ander, meer algemeen belang dient (bijvoorbeeld: autosnelweg) speelt een rol.

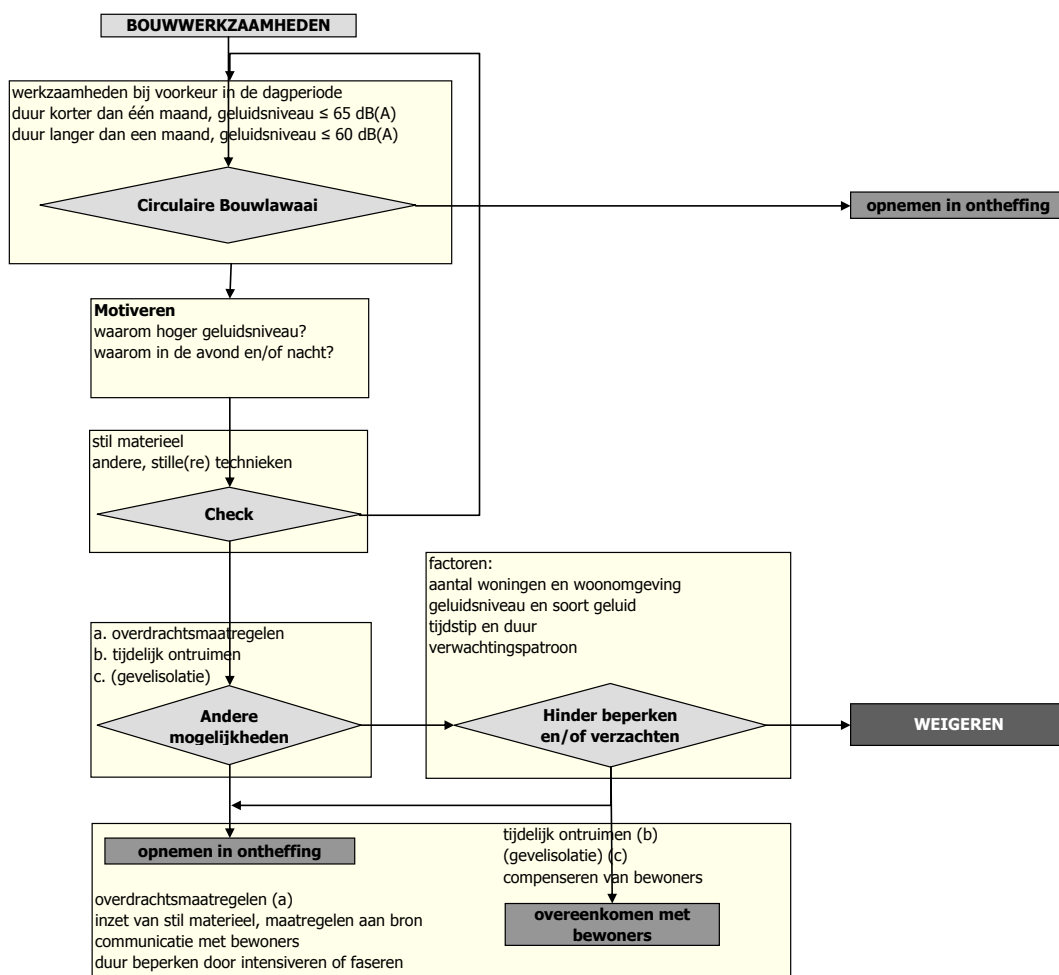
4. Voor- en nadelen-toets

De uitslag van deze toets wordt gevormd door de afweging of het werken in de avond en/of nacht meer voordelen biedt dan nadelen. Als de luidruchtige werkzaamheden veel sneller kunnen worden afgerond in de nachtperiode dan bij werken overdag en andere vormen van hinder (stof, 'gedoe', verkeersomleidingen overdag) dan (veel) minder prominent aanwezig zijn, zal de balans kunnen doorslaan naar de optie van nachtwerk.

5.2 Opzet voor een beslisboom 'hoe de geluidhinder te reguleren'

Voor de afweging 'hoe de geluidhinder te reguleren' kan worden aangesloten op de handelwijze die vanuit het milieuperspectief breed wordt gedragen in het vakgebied en waarbij rekening wordt gehouden met de juridische mogelijkheden. In de circulaire Bouwlawaai is bijvoorbeeld opgenomen dat zoveel mogelijk dient te worden gewerkt met stil materieel (bronmaatregel) en dat dit de voorkeur heeft boven overdrachtsmaatregelen en/of maatregelen bij de ontvanger. Verder is bij een korte blootstellingsduur meer geluidhinder acceptabel dan bij een lange blootstellingsduur.

De afweging 'hoe de geluidhinder te reguleren' is in onderstaande figuur methodisch uitgewerkt in een opzet voor een beslisboom.



Figuur 2. Opzet voor een beslisboom 'hoe de geluidhinder (door bouwwerkzaamheden) te reguleren'

Toelichting bij de keuzes

Circulaire Bouwlawaai

Kan worden voldaan aan de richtwaarden uit de Circulaire Bouwlawaai?

Voor de bouwwerkzaamheden zijn dan de belangrijkste vragen:

1. Wordt het werk in de dagperiode uitgevoerd?
2. Is het geluidsniveau lager of gelijk aan 65 dB(A) *etmaalwaarde* (duur korter dan één maand) of 60 dB(A) *etmaalwaarde* (duur langer dan één maand)?

Als het werk voldoet aan de richtwaarden uit de circulaire, dan kunnen deze als grenswaarde worden opgenomen in de ontheffing. Het is daarbij belangrijk dat, indien het werk in de nachtperiode wordt uitgevoerd, voldaan wordt aan de geluidseis van 65 dB(A) *etmaalwaarde*. Voor nachtwerk komt dit neer op 55 dB(A). Dit zal overigens bijna nooit het geval zijn.

Toelichting bij het begrip etmaalwaarde

Een geluidsniveau van 65 dB(A) etmaalwaarde, houdt in:

- 65 dB(A) in de dagperiode, van 07.00 tot 19.00 uur;
- 60 dB(A) in de avondperiode, van 19.00 tot 23.00 uur;
- 55 dB(A) in de nachtperiode, van 23.00 tot 07.00 uur.

Motiveren

'Motiveren' dient mede ter onderbouwing van de aanvraag voor een ontheffing. In de beslisboom is het methodisch gezien natuurlijk geen keuze, maar een verantwoording ervan.

Check

Door gebruik te maken van de matrix 'werkzaamheden en geluidsniveaus' kan worden gecheckt of ook wel op de stilste manier (stil materieel, stil(lere) technieken) wordt gewerkt. Is dat niet het geval dan wordt gekozen voor de stilste werkwijze en teruggekoppeld naar 'Circulaire Bouwlawaai'.

Andere mogelijkheden

Hierbij wordt gekeken of, als er geen bronmaatregelen mogelijk zijn, in de overdracht of bij de ontvanger maatregelen mogelijk zijn.

Voorbeelden:

- overdrachtsmaatregelen: het plaatsen van een tijdelijk scherm;
- tijdelijk ontruimen (maatregel bij de ontvanger): als de omwonende de mogelijkheid wordt gegeven elders de nacht door te brengen, dan kan deze geen geluidhinder vanwege het nachtwerk ondervinden.
- gevelisolatie (eigenlijk geen reële optie in dit verband en daarom tussen haakjes geplaatst in de beslisboom): door de gevel beter voor geluid te isoleren, wordt het geluidsniveau binnen de woning draaglijker.

Overdrachtsmaatregelen, zoals het plaatsen van een tijdelijk scherm, liggen in de invloedssfeer van de initiatiefnemer en kunnen dus worden afgedwongen door het bevoegd gezag. Dit kan door het als eis op te nemen in de ontheffing.

Voor 'tijdelijk ontruimen' en 'gevelisolatie' geldt dat niet, hiervoor moet de initiatiefnemer overeenstemming bereiken met de omwonenden.

Hinder beperken en/of verzachten

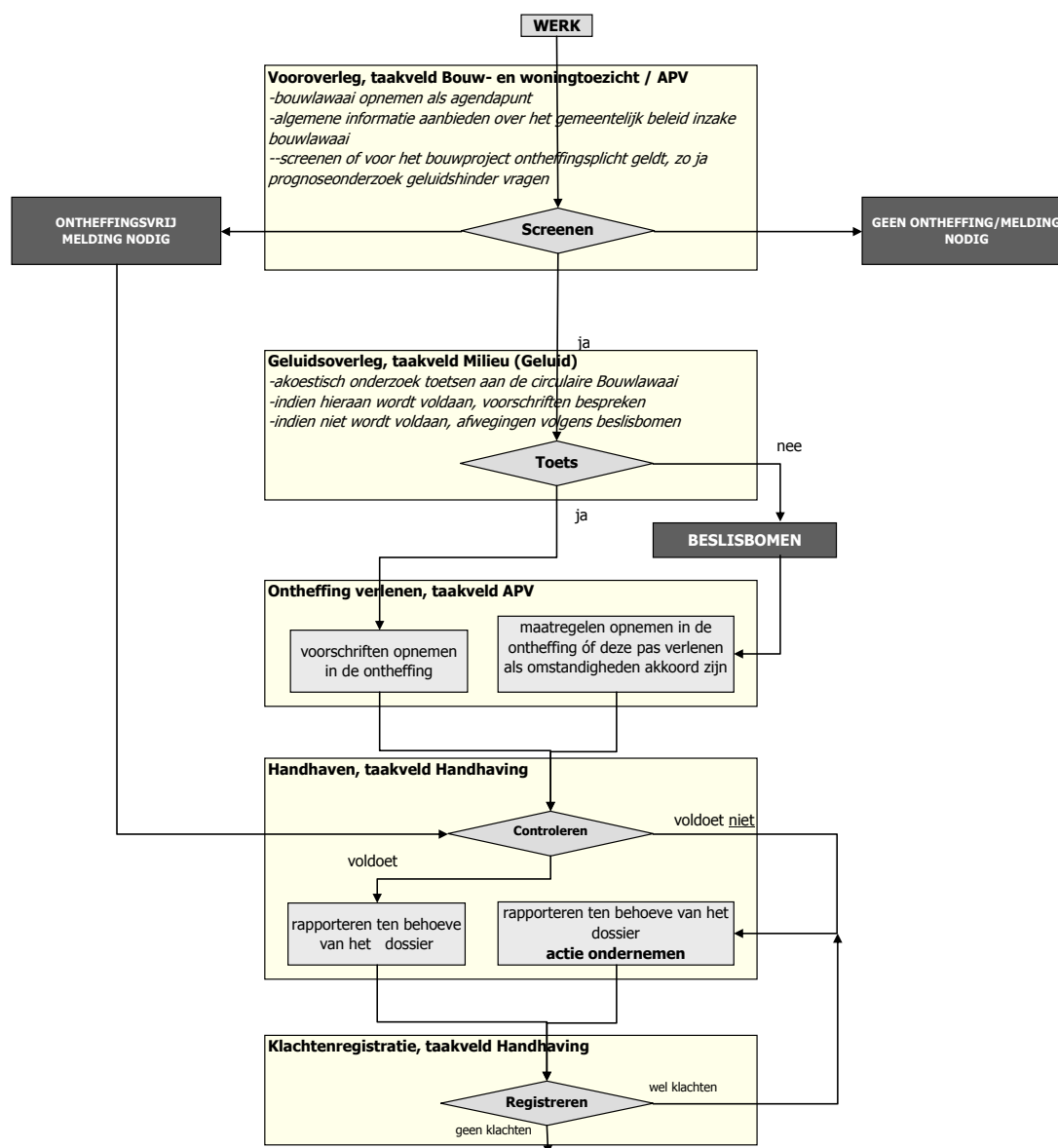
Hinder kan beperkt en/of verzacht worden op een aantal manieren. Hiervoor zijn een aantal factoren van belang, zoals:

- het aantal woningen en de woonomgeving;
- het geluidsniveau en het soort geluid;
- tijdstip en duur;
- verwachtingspatroon.

Maatregelen zoals het goed informeren van bewoners kunnen worden opgenomen in de aanvraag voor een ontheffing. Voor andere maatregelen, zoals het voor de bewoners compenseren van geluidhinder, geldt dat niet.

6. Procesmatige inbedding

De inhoudelijke afwegingen moeten in het proces van het verlenen of weigeren van de ontheffing op het juiste moment aan bod komen. Dit is de procesmatige inbedding van het beleid. In dit hoofdstuk is hiervoor een aanzet uitgewerkt. Dit is schematisch weergegeven in onderstaand figuur.



Figuur 3. Aanpak van de procesmatige inbedding

1. Vooroverleg

Betrokken afdelingen: Openbare Ruimte (voor wat betreft wegen, bronneringen en heien), Bouwen, Wonen en Milieu (voor wat betreft hei-, bouw- en sloopwerkzaamheden), Publiekszaken (algemene ontheffingsprocedure).

Acties:

- het opvoeren van het onderwerp 'bouwlawaai' als agendapunt van het vooroverleg;
- het aanreiken van (algemene) informatie over het gemeentelijk beleid inzake 'bouwlawaai' aan de initiatiefnemer (opdrachtgever/bouwbedrijf);
- screenen of en welk APV-regime van toepassing is:
 - grootschalige bouw- en civiele projecten vallen onder het APV-regime;
 - voldoen de werken en werkzaamheden aan de criteria voor het ontheffingsvrij indienen van een melding?
 - moet voor de werken en werkzaamheden een ontheffing worden aangevraagd?
 - kleinschalige bouwprojecten (zoals verbouwing van een huis) vallen er niet onder;
- aangeven dat de ontheffingsaanvraag uiterlijk 6 weken voor de geplande werkzaamheden, of zoveel eerder als gelet op de aard van de beoogde ontheffing nodig is, moet zijn ingediend, compleet met akoestische gegevens.

2. Toetsen aanvraag en geluidsoverleg

Betrokken afdelingen: Publiekszaken (ontheffingen APV), Bouwen, Wonen en Milieu (beoordeling prognoseonderzoek).

Acties:

- het toetsen van het (akoestisch onderzoek van het) bouwproject aan de Circulaire Bouwlawaai;
- als het bouwproject kan voldoen aan de voorschriften die zijn opgenomen in de circulaire, dan de ontheffing verlenen met verwijzing naar de circulaire;
- als het bovenstaande niet het geval is, dan in overleg met de initiatiefnemer het gemeentelijk beleid toepassen (inhoudelijke afwegingen) en vervolgens overeenkomstig handelen (ontheffing verlenen onder voorschriften, al dan niet met maatregelen, of ontheffing weigeren).

3. Ontheffing verlenen

Betrokken afdelingen: Publiekszaken (ontheffingen APV).

Acties:

- overeenkomstig het gemeentelijk beleid handelen:
 - óf ontheffing verlenen onder voorschriften, al dan niet met maatregelen;
 - óf ontheffing weigeren;
- als het bouwproject kan voldoen aan de voorschriften van de Circulaire Bouwlawaaai (zie onder punt 2), dan deze van toepassing verklaren en de voorschriften opnemen in de ontheffing;
- is dat niet het geval, dan de maatregelen die voortvloeien uit het gemeentelijk beleid opnemen in de ontheffing en deze onder voorschriften verlenen;
- de omwonenden en direct belanghebbenden worden door de houder van de ontheffing ruim tevoren geïnformeerd over de werkzaamheden en de daaraan verbonden voorschriften;
- de ontheffing wordt minimaal een week voorafgaande aan de aanvang van de werkzaamheden gepubliceerd op de gemeentelijke infopagina van Het Gemeentenieuws en anderszins bekendgemaakt, zodat belanghebbenden de reële mogelijkheid hebben vooraf de nodige rechtsbeschermingsmiddelen aan te wenden; ook het team Bedrijven (afdeling Bouwen, Wonen en Milieu) en de politie wordt direct een afschrift van de ontheffing en voorschriften verstrekt;
- indien (over)wegen moeten worden afgesloten moet ontheffinghouder vooraf in overleg met de gemeente en zonodig politie hierover afspraken maken;
- Indien noodzakelijk worden door ontheffinghouder en gemeente voorafgaand aan de overlastveroorzakende werkzaamheden met direct belanghebbenden in de omgeving afspraken gemaakt omtrent de nadere en/of andere mogelijkheden tot verdere beperking van de overlast van de werkzaamheden.

4. Toezicht/handhaving

Betrokken afdelingen: afdeling Bouwen, Wonen en Milieu (team Bedrijven) i.s.m. politie.

Acties:

- beoordelen of de werkzaamheden worden verricht:
 - a. zonder de vereiste APV-ontheffing;
 - b. in afwijking van de verleende APV-ontheffing en de daarbij behorende voorschriften.
- nagaan of de werkzaamheden/bouwmaterieel conform het bij de ontheffingsaanvraag akoestisch onderzoek worden ingezet (duur, tijdstip, soort materieel);
- nagaan of de bronvermogens van de maatgevende geluidsbronnen kloppen;
- indien de ontheffing wordt nageleefd: bevindingen kort en bondig rapporteren voor het dossier;
- is dat niet het geval, dan rapporteren en actie ondernemen conform beleidsregels;

5. Klachtenregistratie

Betrokken afdeling: afdeling Bouwen, Wonen en Milieu (team Bedrijven).

Acties:

- de betrokken ambtenaar (via de bereikbaarheidsdienst) fungeert als eerste aanspreekpunt voor klachten en meldingen van overlast;
- bij terechte klachtmelding, wordt gezocht naar oplossing in overleg;
- bij geen overeenstemming, controle geluidsniveaus door geluidsmedewerker Team Bedrijven;
- rapportage van bevindingen (vastleggen, constatering, feiten en gemaakte afspraken);
- terugkoppeling naar klager, over de afhandeling van de melding.

Raming van de tijdsbesteding voor de werkzaamheden

Uitvoering van werkzaamheden leggen een beslag op de ambtelijke organisatie. In het onderstaande overzicht is de geraamde tijdsbesteding van de verschillende betrokkenen weergegeven. Het verlenen van ontheffingen voor de werkzaamheden is geen nieuwe gemeentelijke taak.

Raming van de tijdsbesteding voor de werkzaamheden

Geraamde tijdsbesteding bouwlawaai

	melding	ontheffing	totaal	
<u>Publiekszaken (totaal)</u>	2,5	3,5	18	uur
vooroverleg	0,5	0,5		
geluidsoverleg	0	0		
ontheffing verlenen	2	3		
toezicht & handhaven	0	0		
klachtenregistratie	0	0		
<u>Bouwen, Wonen en Milieu</u>				
<u>team Bouwen en Wonen (totaal)</u>	1	2	9	uur
vooroverleg	0,5	1		
geluidsoverleg	0	0		
ontheffing verlenen	0	0		
toezicht & handhaven	0,5	1		
klachtenregistratie	0	0		
<u>Team Bedrijven (totaal)</u>	3	9	36	uur
vooroverleg	0,5	1		
geluidsoverleg	1	2		
ontheffing verlenen	0	2		
toezicht & handhaven	1	3		
klachtenregistratie	0,5	1		
<u>Team Beleid (totaal)</u>	0	4	12	uur
vooroverleg	0	1		
geluidsoverleg	0	1		
ontheffing verlenen	0	2		
toezicht & handhaven	0	0		
klachtenregistratie	0	0		

Vervolg Raming van de tijdsbesteding voor de werkzaamheden

evaluatie (totaal)	15	15	uur
Publiekszaken	1		
Bouwen, Wonen en Milieu	1		
team Bouwen en Wonen	1		
team Bedrijven	2		
team Beleid	10		
		90	uur

de totalen zijn gebaseerd op jaarlijks 3 meldingsplichtige en 3 vergunningsplichtige bouwlawaai-activiteiten

7. Alle beleidsuitspraken op een rij

De gemeente Overbetuwe sluit zich aan bij het uitgangspunt van de Circulaire Bouwlawaai om overlast veroorzakende werkzaamheden bij voorkeur in de dagperiode uit te voeren of uit te laten voeren.

De gemeente Overbetuwe kiest ervoor om, analoog aan de beoordeling van geluid bij bedrijven, voor de avond- en nachtperiode een (tenminste) 5, respectievelijk 10 dB(A) lagere norm aan te houden ten opzichte van de dagperiode.

Voor een aantal specifieke, duidelijk omschreven gevallen kiest de gemeente Overbetuwe ervoor dat volstaan kan worden met een meldingsplicht, dat wil zeggen dat de betreffende werkzaamheden ontheffingsvrij kunnen worden uitgevoerd.

De gemeente Overbetuwe hanteert bij het beoordelen van ontheffingsverzoeken een tweetal inhoudelijke afwegingsmatrices: allereerst de afweging of avond- en/of nachtwerk noodzakelijk is en vervolgens de afweging op welke wijze geluidhinder van werken en/of werkzaamheden gereguleerd kan worden.

Arnhem, 23 april 2009
DGMR Industrie, Verkeer en Milieu B.V.

Bijlage 1

Aanpak en beleidsregels

Aanpak en beleidsregels inzake het beperken van geluidsoverlast vanwege werkzaamheden.

1. AANVRAAG

- 1.1 De aanvraag ingevolge artikel 4.1.5.a van de Algemene Plaatselijke Verordening 2007 (APV), aangaande ontheffing voor geluidsoverlast, moet uiterlijk 6 weken voor de geplande werkzaamheden, of zoveel eerder als gelet op de aard van de beoogde ontheffing nodig is, zijn ingediend, compleet met akoestische gegevens.
- 1.2 De aanvraag moet voldoende duidelijk en concreet zijn. De aanvraag moet voor het overige voldoen aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht daaraan stelt.
- 1.3 De aanvraag vermeldt de exacte tijdstip(pen) van de werkplanning en de duur van de werkzaamheden waarvoor ontheffing wordt gevraagd.
- 1.4 Indien sprake is van nachtelijke werkzaamheden moet in de aanvraag gemotiveerd worden aangegeven waarom noodzakelijk is dat deze 's nachts en niet overdag worden uitgevoerd.
- 1.5 De aanvraag vermeldt de inhoud en aard van de werkzaamheden.
- 1.6 Ten aanzien van nachtelijke werkzaamheden moet exact worden aangegeven welke werkzaamheden worden uitgevoerd met welk materieel volgens welke werkplanning.
- 1.7 Geluidssignalen zoals waarschuwing door toeterende treinen etc die verband houden met die werkzaamheden dienen ook in de aanvraag en ontheffingverlening te worden betrokken en tot een minimum te worden beperkt.
- 1.8 De aanvraag gaat vergezeld van een akoestisch rapport waarin zo concreet mogelijk staat aangegeven ten aanzien van welke werkzaamheden en bedrijfsactiviteiten met welke machines, voertuigen en materieel op welke tijdstippen welke geluidbelasting (tijdgemiddelde geluidniveaus $L_{Ar,LT}$ en piekniveaus L_{Amax}) op de gevels van de dichtstbijgelegen woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen wordt geproduceerd.
- 1.9 In de aanvraag en het bijbehorende akoestisch rapport worden de desbetreffende transportbewegingen van en naar de werkplek aangegeven.
- 1.10 In de aanvraag wordt gemotiveerd aangegeven welke spoorwegovergangen en wegen moeten worden afgesloten.
- 1.11 De aanvraag vermeldt, aan de hand van het akoestisch rapport, wat de mogelijkheden zijn geluidsoverlast te beperken en op welke wijze (alternatieve werkmethode, - machines, -materieel, isolatie, geluidschermen, alternatieve tijdstippen/tijdsduur, etc.). De absolute maximale geluidproductie dient gemotiveerd te worden aangegeven. Alles moet erop gericht zijn de geluidsoverlast tot een minimum te beperken.

2. ONTHEFFINGVERLENING

- 2.1 Een wettelijk kader met rechtstreeks toepasbare normen voor geluidhinder in geval van werkzaamheden ontbreekt. De beoordeling van de maximaal toelaatbare geluidsnormen vindt zoveel mogelijk plaats overeenkomstig/analoog aan de in de Circulaire Bouwlawaai gestelde normen.
- 2.2 Ingevolge artikel 4.1.5.a in samenhang met artikel 1.4 van de APV Overbetuwe 2006, kunnen aan de ontheffing voorschriften en beperkingen worden verbonden; hiertoe vindt overleg plaats tussen de afdeling Handhaving van de gemeente en de politie.
- 2.3 De omwonenden en direct belanghebbenden worden door de houder van de ontheffing ruim tevoren geïnformeerd over de werkzaamheden en de daaraan verbonden voorschriften.
- 2.4 De ontheffing wordt minimaal een week voorafgaande aan de aanvang van de werkzaamheden gepubliceerd op de gemeentelijke infopagina van Het Gemeentenieuws. en anderszins bekendgemaakt, zodat belanghebbenden de reële mogelijkheid hebben vooraf de nodige rechtsbeschermingsmiddelen aan te wenden.
- 2.5 Ook de afdeling Handhaving, de desbetreffende wethouder en de politie wordt direct een afschrift van de ontheffing en voorschriften verstrekt.
- 2.6 Inzake afsluiting van overwegen en wegen moeten gemeente en ontheffinghouder vooraf in overleg met de gemeente en zonodig politie de nodige afspraken maken.
- 2.7 Zo nodig en zo mogelijk worden door ontheffinghouder en gemeente voorafgaand aan de overlastveroorzakende werkzaamheden met direct belanghebbenden in de omgeving afspraken gemaakt omtrent de nadere en/of andere mogelijkheden tot verdere beperking van de overlast van de werkzaamheden.

3. HANDHAVING

3.1 Mandatering handhaving

- 3.1.1 De door burgemeester en wethouders aangewezen wethouder en ambtenaren van de afdeling Bouwen, Wonen en Milieu, die belast zijn met het toezicht op de naleving van de Wet geluidhinder en de Algemene Plaatselijke Verordening met betrekking tot werkzaamheden betreffende het spoor, alsmede de burgemeester zijn bevoegd namens burgemeester en wethouders de werkzaamheden stil te leggen indien die werkzaamheden worden verricht:
 - a. zonder de vereiste APV-ontheffing;
 - b. in afwijking van de verleende APV-ontheffing en de daarbij behorende voorschriften.
- 3.1.2 De in het eerste lid bedoelde ambtenaren maken van het stilleggen van de werkzaamheden binnen twee werkdagen na de dag van het stilleggen proces-verbaal op en delen dit in afschrift mede aan degene tot wie het bevel tot stilleggen is gericht.
- 3.1.3 Het bevel tot stilleggen geldt totdat de toezichthouder aangeeft dat de werkzaamheden mogen worden hervat.

3.2 Ingeval ontheffing is verleend, maar de voorschriften worden overtreden:

- 3.2.1 Het overtreden van geluidsnormen en de geluidsoverlast moeten zo veel mogelijk objectief worden geconstateerd.
- 3.2.2 Een klacht over geluidsoverlast komt in eerste instantie veelal van een omwonende. Deze zal de klacht bij de politie melden. De politie schat in eerste instantie in of de klacht reëel is.
- 3.2.3 Indien meetapparatuur en specifiekere deskundigheid nodig is en een medewerker / mandaathouder van de afdeling Bouwen, Wonen en Milieu op dat moment oproepbaar is, kan de politie die medewerker / mandaathouder oproepen om de overtreding mee te kunnen vaststellen.
- 3.2.4 Op nader te bepalen momenten, wanneer extra risico op overlast bestaat, kan uit preventief oogpunt ook zonder voorafgaande klachten worden gemeten en gecontroleerd.
- 3.2.5 De desbetreffende aanwezige medewerker van de afdeling Bouwen, Wonen en Milieu, bij voorkeur in aanwezigheid van de politie, deelt aan de aanwezige verantwoordelijke namens ontheffinghouder de overtreding mede en sommeert deze die overlastveroorzakende werkzaamheden te stoppen.
- 3.2.6 Indien de aard van de klachten/overtreding daartoe aanleiding geeft wordt de verantwoordelijk wethouder, daartoe gemachtigd door het college, of, indien voornoemde wethouder is verhinderd, de burgemeester opgeroepen om ter plaatse te besluiten tot al dan niet intrekking van de ontheffing c.q. stopzetting van de werkzaamheden.
- 3.2.7 Zonodig wordt ook een waarschuwing bestuursdwang aangezegd; indien nodig (bijvoorbeeld bij een schadelijke en/of onveilige situatie door overlast) wordt door de politie, op aangeven van de wethouder direct tot uitoefening van bestuursdwang overgegaan (in beslag nemen van goederen/sleutels, verzegelen van machines/werkruimte etc).
- 3.2.8 Het is aan de politie ter beoordeling of bij overtreding van de APV-voorschriften strafrechtelijk wordt opgetreden en naast het gemeentelijk proces-verbaal ook door de politie proces-verbaal wordt opgemaakt en eventueel verder actie wordt ondernomen (preventieve hechtenis, in beslag nemen van goederen etc.)

3.3 Ingeval geen ontheffing is verleend

- 3.3.1 Gelet op de aard en verwachte frequentie van werkzaamheden die overlast veroorzaken kan niet getolereerd worden dat zonder ontheffing inzake het veroorzaken van geluidsoverlast wordt gewerkt. Alle betrokkenen zijn van deze regel op de hoogte of dienen zich hiervan op de hoogte te stellen. Uitgangspunt is dat overlast tegengegaan moet worden of moet worden beperkt.
- 3.3.2 Indien het werkzaamheden betreft waarvoor geen ontheffing hoeft te worden aangevraagd, omdat van enige geluidsproductie of andere overlast van betekenis geen sprake kan zijn, dan zal er ook geen klacht komen en hoeft niet te worden ingegrepen.

- 3.3.3 Aangezien werkzaamheden, waarvoor geen ontheffing is verleend, meestal niet vooraf bij de gemeente bekend zijn, zullen nagenoeg alle klachten daaromtrent rechtstreeks bij de politie binnenkomen; het ligt voor de hand dat in die gevallen niet de gemeente maar de politie constateert dat de vereiste ontheffing ontbreekt en sprake is van een reële klacht, proces-verbaal opmaakt en de werkzaamheden stillet. Tussenkoms van gemeenteambtenaren en/of -bestuurders is daarbij in beginsel niet nodig. De politie meldt de eerstvolgende werkdag de geconstateerde overtreding bij de afdeling Bouwen, Wonen en Milieu (team Bedrijven) van de gemeente. Zonodig, bijvoorbeeld ingeval van twijfel, neemt de politie direct contact op met bedoelde gemeente-ambtenaren en de wethouder en kan overeenkomstig het hiervoor genoemde artikel 3.2.7. tot bestuursdwang worden overgegaan.
- 3.3.4 Het is van belang dat de politie adequaat op de hoogte wordt gehouden van de verleende ontheffingen en anderszins toegestane werkzaamheden aangaande het spoor, teneinde afdoende te kunnen beoordelen of sprake is van illegale werkzaamheden.
- 3.3.5 Wil de ondernemer alsnog de werkzaamheden uitvoeren zal vooralsnog de officiële procedure van aanvraag en ontheffingverlening moeten worden gevolgd. Daar is de nodige tijd mee gemoeid, waar de overtreder/aanvrager rekening mee moet houden.

4. AANSPRAKELIJKHEID

- 4.1. De uit het stopzetten van werkzaamheden voortvloeiende (vertragings)schade is voor risico van de overtreder. De gemeente aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor nadelen en schade voortvloeiend uit het laten stopzetten van werkzaamheden of het handhaven van voorschriften in het kader van de ontheffingverlening daaromtrent.

5. BEKENDMAKING

- 5.1 Dit plan van aanpak en de beleidsregels worden door de gemeente algemeen gepubliceerd en aan de politie in het bijzonder bekendgemaakt.
- 5.2 De gemeente zal daarnaast voor zover mogelijk aan aanvragers van desbetreffende ontheffingen de beleidsregels bekendmaken.