

Onderwerp Evaluatie geluidsnormen strategisch
evenementenbeleid

Steller A. de Vries



De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 10 97 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 7022662

Datum 19-09-2018 Uw brief van --

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Evenementen horen bij de stad, daarom zetten we ons ervoor in om onze positie in de top tien van evenementensteden te behouden. Evenementen bezorgen bezoekers veel plezier, stimuleren levendigheid en zorgen voor werkgelegenheid. Tegelijkertijd kan door omwonenden overlast ervaren worden. Wij zoeken daarom voortdurend naar de juiste balans tussen plezier en ervaren overlast.

Bij de bespreking van de Nota Strategisch Evenementenbeleid in oktober 2014 hebben wij aangegeven dat wij het beleid periodiek evalueren. In de raadscommissie Beheer & Verkeer van 17 mei 2017 meldden wij u dat we voor evaluatie van het beleid over geluid en geluidsnormen de landelijke ontwikkelingen wilden afwachten. Het wijzigen van het beleid ten aanzien van geluidsnormen in een aantal steden was voor ons aanleiding om dit beleid in beeld te brengen en te relateren aan ons evenementenbeleid.

Met deze brief informeren wij u hierover. Aan de basis van deze brief ligt het onderzoek *Vergelijkend onderzoek geluidsnormen* dat onlangs (juni/augustus 2018) is uitgevoerd in samenwerking met onderzoeksbureau Enneüs.

Doel

Zoals gezegd zetten we ons in om onze positie als evenementenstad te handhaven; waarbij we de leefbaarheid voor alle stadgers in het oog blijven houden. Een van de aspecten die aan de orde komen is de vraag welke rol de hoogte van geluidsnormen speelt bij de overlast die kan worden ervaren bij evenementen. Om die reden hebben wij onderzoeksbureau Enneüs gevraagd het evenementenbeleid ten aanzien van geluidsnormen te evalueren door te kijken naar landelijke ontwikkelingen, naar het beleid in enkele andere Nederlandse grote steden (zoals Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Zwolle) en jurisprudentie op dit gebied.



Hoofdpijnen onderzoek

Op basis van deskresearch, interviews en een vergelijking van het beleid van de gemeente Groningen met andere gemeenten hebben de onderzoekers de volgende conclusies getrokken:

- De ‘Nota Limburg’ uit 1996, waarin een maximale gevelbelasting van 70 à 75 dB (A) wordt aanbevolen, wordt door de Raad van State als ‘gedegen onderlegger’ erkend. Met dB(A) bedoelen we frequenties van alle toonhoogtes. Met dB(C) worden met name de lage tonen aangegeven.
- Na een zorgvuldige belangenafweging kunnen evenementen met een hogere geluidsnorm dan die vermeld staat in de ‘Nota Limburg’ vergund worden. Hogere geluidsnormen kunnen worden vergund als de burgemeester aan de belangen die zijn gediend met de activiteit die het geluid veroorzaakt redelijkerwijs doorslaggevend gewicht kan toekennen.
- De geluidsnormen van de gemeente Groningen zijn ruimer dan wordt voorgeschreven in de ‘Nota Limburg’ en ruimer dan de normen in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Zwolle.
- Bastonen in de muziek zijn de afgelopen jaren in toenemende mate een belangrijke rol gaan spelen. Dit is terug te zien bij de bestudeerde gemeenten die (net als Groningen) naast A- ook C-normen hanteren. Amsterdam hanteert uitsluitend C-normen.
- Bij de ervaren geluidsoverlast zijn naast het feitelijke geluidsniveau andere factoren van invloed:
 - het karakter van het geluid (dance, techno ed. worden als meer overlast gevend ervaren dan andere muzieksoorten)
 - de duur en eindtijd van het evenement
 - het aantal evenementen in een jaar
 - andere geluidbronnen in de omgeving
 - informatievoorziening vooraf
 - klachtenafhandeling.
- Er is toenemende aandacht voor preventie van gehoorschade, waarbij er – in plaats van specifiek op het geluidsniveau te sturen – van organisatoren van evenementen wordt verwacht dat zij maatregelen treffen om gehoorschade te voorkomen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten de invloed van bovenstaande factoren erkennen en het met name belangrijk vinden om omwonenden goed te informeren en te betrekken. Tijdige communicatie is hierin een sleutelwoord. Het melden van geluidsoverlast kan op verschillende wijzen (telefonisch en digitaal) en is in alle gemeenten laagdrempelig.

Landelijk kan de overheid niet tot een eenduidig advies komen over maximale geluidsnormen. Voor organisatoren is het van belang dat geluid een bepaald niveau kan of mag behalen, zodat de beleving van hun evenement van voldoende kwaliteit blijft.



Om een goede balans te vinden tussen plezier en overlast zijn volgens het onderzoek het tijdstip (de eindtijd), de frequentie en spreiding over het jaar, de omvang (aantal bezoekers) en het geluidsniveau elementen waarop gestuurd kan worden.

Naast de rol van de gemeente kan gekeken worden naar de rol van de evenementensector. De verantwoordelijkheden die organisatoren zelf hebben in het beperken van de (geluids)overlast kunnen worden opgenomen in het vergunningenbeleid.

Uit aanvullende interviews met andere gemeenten blijkt dat er nog weinig tot geen informatie bekend is over de effecten van een lager vastgestelde geluidsnorm. Met name de lokale context blijkt een belangrijke rol te spelen voor wat betreft het aantal klachten.

Onze conclusies

Wij hebben in Groningen een uitgebreid pakket aan maatregelen genomen om de ervaren (geluids)overlast voor omwonenden te beperken. Gestuurd wordt op het aantal muziek-evenementen per locatie, het type evenement, de duur en het aantal dagen tussen twee evenementen. Wij leveren maatwerk met betrekking tot de te gebruiken geluidstechniek, de opstelling van podia en de afstemming van muziekinstallaties. De ontwikkelingen op dit gebied volgen wij op de voet. Daarnaast handhaven wij bij overschrijdingen van de geluidsnormen.

De best practices die genoemd worden in het onderzoek zijn ook zaken die wij hier toepassen. Zo zetten wij al langere tijd in op het maken van goede afspraken met de organisatoren van evenementen. In dat kader noemen we de evenementen Paradigm en Kingsland 2018. Na geluidsoverlast van beide evenementen in het verleden hebben wij stevige gesprekken gevoerd met beide organisatoren. Beide organisatoren hebben daarop wijzigingen doorgevoerd in hun proces en toegepaste techniek. Door onder meer inzet op een geluidsmonitoringssysteem, het richten van geluidsboxen en het informeren van omwonenden is het aantal meldingen over (geluids)overlast bij deze evenementen in 2018 ten opzichte van de jaren daarvoor drastisch gedaald. Bij Paradigm daalde het aantal meldingen in 2018 ten opzichte van 2016 met 80%.

Bij Kingsland daalde het aantal meldingen in 2018 ten opzichte van 2017 met 70%. Er hebben meerdere gesprekken plaats gevonden met de bewoners en zij kregen voorafgaand aan het evenement een rondleiding over het evenemententerrein. Ook krijgen bewoners per brief informatie voorafgaand aan het evenement. Omwonenden zijn actief betrokken bij de evenementen. Dit heeft er zelfs toe geleid dat een aantal bewoners zich in 2018 als vrijwilliger heeft ingezet voor het evenement Paradigm.

Tot slot

Het strategisch evenementenbeleid biedt een goede basis om het draagvlak voor evenementen in Groningen hoog te houden. Met behulp van locatieprofielen en vereisten op het gebied van met name communicatie en het gebruik van specifieke geluidstechnieken houden we zoveel mogelijk rekening met de belangen van omwonenden.

Geluid bij evenementen in een drukker wordende stad is een complex fenomeen. Geluidsverplaatsing is technisch gezien complex en onderhevig aan veel invloeden (wind, temperatuur). Daarbij komt dat ook de *ervaring* van (geluids-)overlast verschillend is en van veel factoren afhankelijk. Ook lijkt het naar beneden bijstellen van geluidsnormen niet persé te leiden tot een daling van de ervaren overlast. Vooralsnog zien wij daarom geen reden om de geluidsnormen aan te passen.

Beleidsmatig gaat het om een vraagstuk waar een balans moet worden gevonden tussen tegengestelde belangen. Om de balans te bewaken, volgen wij landelijke ontwikkelingen en blijven in gesprek met evenementenorganisatoren en bewoners over mogelijke oplossingen van ervaren overlast.

In de lijn van het nieuwe beleid van Amsterdam onderzoeken wij of het verplichten van organisatoren tot het gebruik maken van door de gemeente vastgestelde 'Best Beschikbare Technieken' kan helpen om onnodige overlast te verminderen.

Vanaf eind 2018 zullen wij het strategisch evenementenbeleid en de daarbij behorende locatieprofielen evalueren. Eind 2019 verwachten wij u over de resultaten te kunnen informeren.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'T. Schroor', written in a cursive style.

de loco-burgemeester,
Ton Schroor

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Bert Popken', written in a cursive style with the initials 'I.S.' written above it.

de loco-secretaris,
Bert Popken

Evaluatie geluidsnormen strategisch evenementenbeleid

Vergelijkend onderzoek

Juni/augustus 2018

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
1. Achtergrond van het onderzoek.....	4
1.1 Doel van het onderzoek	4
1.2 Reikwijdte van het onderzoek.....	4
1.3 Onderzoekopzet.....	5
▪ Deskresearch	5
▪ Quick scan gemeenten	5
▪ Verdiepende studie en interviews in vergelijkbare gemeenten	6
▪ Groepsinterview betrokken ambtenaren gemeente Groningen	6
▪ Verdiepend onderzoek ontwikkeling klachten.....	6
Leeswijzer	7
2. Wet- en regelgeving	8
2.1 Landelijke richtlijnen, adviezen en onderzoeken.....	8
▪ Inspectie Milieuhygiëne Limburg ‘Evenementen met een luidruchtig karakter’	8
▪ Nederlandse Stichting Geluidshinder ‘Richtlijn muziekspectra in horecabedrijven’	9
▪ Vrijtijdsnorm.....	10
▪ Tweede Convenant Preventie Gehoorschade Muzieksector	10
▪ Advies maximale geluidsniveaus voor locaties met versterkte muziek	10
▪ Expert Opinion “Music Induced Hearing Loss”	11
3. Gemeente Amsterdam	13
3.1 Uitgebreid onderzoek.....	13
▪ Aanbevelingen GeluidBuro.....	13
▪ Locatiegebonden beleid	13
3.2 Beleidsregel geluid bij evenementen	13
▪ Muziekevenementen.....	14
▪ Overige evenementen.....	14
▪ Hoog maatschappelijk belang	14
▪ Locatieprofielen.....	15
3.3 Praktijkervaring: senior inspecteur gebruiktoezicht.....	15
4. Gemeente Rotterdam	16
4.1 Monitoring en bijsturing.....	16
4.2 Vergunningenbeleid evenementen.....	16
▪ A-, B- en C-evenementen	16
▪ Geluidsnormen	17
4.3 Locatieprofielen.....	17

4.5 Handhaving.....	17
4.6 Erfelijke belasting	18
4.7 Evaluatie	18
5. Gemeente Zwolle	19
5.1 Beleidsregel evenementen in de open lucht.....	19
5.2 Jurisprudentie.....	19
5.3 Geluidsnormen	20
5.4 Overige criteria	20
▪ Kenmerken van het evenement	20
▪ Bijdrage aan het beleid van Zwolle: Aanbod voor een brede verscheidenheid aan doelgroepen	20
▪ Kenmerken van de locatie	20
5.5 Vergunningverlening	21
6. Gemeente Utrecht.....	23
6.1 Beleidsregel geluid bij evenementen	23
6.2 Locatieprofielen.....	23
6.3 Klachten	23
6.4 Praktijkervaring: beleidsadviseur evenementen.....	24
7. Gemeente Groningen	25
7.1 Ontwikkeling van het beleid voor geluidsnormen bij evenementen	25
▪ Beantwoording schriftelijke vragen ‘geluidsoverlast bij evenementen’	25
▪ Beperkingen dance- en housefeesten in 2014	25
7.2 Beleidsregel vergunningen evenementen	26
▪ Geluidsnormen	26
▪ Aantal muziek-evenementen per jaar	26
▪ Locatieprofielen.....	26
▪ Handhaving.....	27
▪ Leefbaarheid en meldingen van geluidsoverlast bij evenementen	27
8. Monitoring en registratie van klachten	29
▪ Verlaging van de geluidsnormen & klachtenontwikkeling.....	29
▪ Gemeenten zonder verlaging geluidsnormen.....	30
▪ Overschrijdingen geluidsnormen en handhaving	30
▪ Conclusie	31
9. Conclusies.....	32
10. ‘Best practices’	33

1. Achtergrond van het onderzoek

Het huidige strategisch evenementenbeleid is sinds 2014 van kracht in de gemeente Groningen. De gemeente organiseert hierin, met partners, de regie op het aanbod van grote evenementen. In de 'beleidsregel vergunningen evenementen' zijn alle spelregels voor het organiseren van een evenement vastgelegd.

De gemeente Groningen heeft de ambitie om de plek in de top tien van evenementensteden in Nederland te handhaven. Tegelijkertijd wil de gemeente de leefbaarheid en veiligheid voor alle Stadgers in het oog houden. Deze twee elementen staan op gespannen voet met elkaar.

De gemeente maakt gebruik van locatieprofielen. Hiermee wordt differentiatie aangebracht in het aantal en in het type evenementen. Door deze locatieprofielen vinden evenementen verspreid over de gemeente plaats. Er is volgens de gemeente sinds de invoering van het evenementenbeleid veel aandacht uitgegaan naar de (ervaren) geluidsoverlast door omwonenden. De locatieprofielen zijn hierop bijgesteld in april 2016. De gemeente constateert dat klachten van Stadgers over geluidsoverlast vaak gaan over evenementen die vallen onder het genre 'dance'.

1.1 Doel van het onderzoek

De gemeente Groningen heeft onderzoeksbureau Enneüs gevraagd het beleid ten aanzien van geluidsnormen voor evenementen te evalueren door te kijken naar de landelijke ontwikkelingen, naar het beleid in enkele andere Nederlandse grote steden en naar jurisprudentie op dit gebied.

Doelstelling

'Een evaluatie van de thans gehanteerde geluidsnormen en voorwaarden gerelateerd aan geluid in het strategisch evenementenbeleid en de beleidsregel vergunningen evenementen.'

Dit is uitgewerkt aan de hand van de volgende deelvragen:

- Wat is het beleid omtrent geluidsnormen in de gemeente Groningen in 2018 (in relatie tot strategische beleidsnotitie 2014) en welke beleidsregels zijn gehanteerd?
- Wat zijn de ervaringen van betrokkenen ten aanzien van geluidsnormen en wat kan gezegd worden over de uitvoering van het beleid?
- Welke resultaten (klachten, geluidsovertredingen etc.) zijn bereikt en hoe worden deze gemonitord?
- Hoe hebben andere (vergelijkbare) gemeenten vorm gegeven aan het beleid omtrent geluidsnormen en wat kan geleerd worden van andere gemeenten?

1.2 Reikwijdte van het onderzoek

Onderdeel van deze evaluatie is het bieden van inzicht in:

- De landelijke adviezen ten aanzien van geluidsnormen bij evenementen i.v.m. gezondheid;
- De landelijke ontwikkelingen op het gebied van geluidsnormen en voorwaarden gerelateerd aan geluid voor evenementen;
- De jurisprudentie op het gebied van geluidsnormen en voorwaarden gerelateerd aan geluid voor evenementen;
- De ontwikkeling van klachten over de ervaren geluidsoverlast op verschillende evenementenlocaties.

Andere aspecten dan geluidsnormen en voorwaarden gerelateerd aan geluid bij evenementen worden in deze evaluatie buiten beschouwing gelaten. Ook de geluidgerelateerde onderwerpen uit de nieuwe Omgevingswet worden niet meegenomen.

1.3 Onderzoekopzet

Voor deze evaluatie zijn de volgende methoden ingezet.

- Deskresearch
- Quick scan gemeenten
- Verdiepende studie en interviews in vergelijkbare gemeenten
- Groepsinterview betrokken ambtenaren gemeente Groningen
- Rapportage

- Deskresearch

Bij de aanvang van het onderzoek zijn de relevante documenten van de gemeente Groningen bestudeerd. Daarnaast zijn verschillende landelijke bronnen bestudeerd zoals het onderzoek naar de effecten van geluid op de gezondheid, de wet- en regelgeving op het gebied van milieu en geluid (b.v. Wet Milieubeheer en Geluid), de jurisprudentie van klachten over geluid van evenementen, de ontwikkeling van klachten over geluid van evenementen, de landelijke ontwikkelingen op het gebied van geluidsnormen en voorwaarden gerelateerd aan geluid voor evenementen en de landelijke adviezen ten aanzien van geluidsnormen bij evenementen i.v.m. gezondheid (b.v. de nota 'Evenementen met een luidruchtig karakter').

Er is jurisprudentie gevonden (bron: raadvanstate.nl; geraadpleegd mei 2018) rondom het verlenen (/tegenhouden) van vergunningen voor grote muziek-evenementen in de gemeente Zwolle. Dit wordt in dit rapport behandeld in de paragraaf over Zwolle. Overige jurisprudentie betrof specifieke zaken over onder andere kleinere evenementen, kleinere gemeenten, overlast van geluid in vaste horeca etc.

- Quick scan gemeenten

In overleg met de gemeente Groningen en op basis van landelijke informatie (waaronder verwijzingen in landelijk onderzoek, persberichten, verkiezing 'evenementenstad van het jaar') zijn de volgende gemeenten geselecteerd voor de quick scan:

- Amsterdam
- Rotterdam
- Utrecht
- Eindhoven
- Zwolle
- Nijmegen
- Arnhem
- Leeuwarden
- Apeldoorn
- Noordwijk

Van deze gemeenten zijn het evenementenbeleid, het vergunningenbeleid en de gehanteerde geluidsnormen bestudeerd.

- Verdiepende studie en interviews in vergelijkbare gemeenten

Op basis van de quick scan is een verdiepend onderzoek uitgevoerd in vier van de tien gemeenten, te weten:

- Amsterdam;
- Rotterdam;
- Zwolle;
- Utrecht.

Van deze vier gemeenten zijn relevante documenten bestudeerd zoals beleidsnota's en -regels, handhavingsbeleid, beleidsevaluaties, onderzoeksrapporten, jurisprudentie, berichtgeving op websites (informatievoorziening door gemeenten, media, internetfora), en meer.

De bureaustudie is aangevuld met gegevens die zijn verkregen via een telefonisch interview met de betrokken gemeenten. In deze interviews is vooral gevraagd naar de praktijk van uitvoering, de mogelijke ontwikkelingen en naar de omgang met en de ontwikkeling van klachten.

Per gemeente volgt hieronder de argumentatie voor het uitvoeren van een verdiepende analyse:

Gemeente	Toelichting:
Amsterdam	In deze gemeente ligt uitvoerig onderzoek ten grondslag aan het nieuwe beleid omtrent geluid bij evenementen.
Rotterdam	In deze gemeente wordt per locatie en per evenement een norm voor geluidsoverlast gesteld (geluidsnorm en tijdsduur). Er is in deze gemeente veel ingezet op handhaving.
Zwolle	In deze gemeente heeft een aantal rechtszaken gespeeld rondom de geluidsnorm bij grootschalige muziek-evenementen (met name dancefeesten). Een actiecomité 'Herrie uit de stad' heeft meerdere malen een evenement tegengehouden op grond van geluidsoverlast. Aangezien de meeste jurisprudentie op het gebied van geluidsnormen bij grote evenementen in Zwolle is gevonden, wordt deze hier besproken.
Utrecht	Deze gemeente kent een vergelijkbare problematiek als in Groningen en werkt nu ook met C-normen. Zij is bezig met het opstellen van locatieprofielen voor 39 evenementenlocaties.

- Groepsinterview betrokken ambtenaren gemeente Groningen

Met de aanwezigen is gesproken over de huidige geluidsnormen bij evenementen in Groningen (het meten, de ervaringen, de handhaving) de vergunning (waaraan moet de organisator voldoen, zijn er nog meer mogelijkheden), klachten van omwonenden (aantal, ontwikkeling, intensiteit, diversiteit, invloedsfactoren) en (mogelijke) ontwikkelingen in beleid.

- Verdiepend onderzoek ontwikkeling klachten

Op verzoek van de gemeente Groningen is een vervolgonderzoek ingesteld in augustus 2018 naar aanleiding van het onderzoek in mei 2018. De gemeente Groningen heeft onderzoeksbureau Enneüs gevraagd om aanvullend onderzoek te verrichten naar de ontwikkeling van klachten in de onderzochte gemeenten door, indien ter sprake, bijgesteld beleid wat betreft geluidsnormen bij evenementen. Tevens zijn er nieuwe gemeenten benaderd om antwoord te krijgen op deze aanvullende vraag. Dit is uitgewerkt aan de hand van de volgende deelvragen:

- In hoeverre heeft de bijstelling van de geluidsnormen in andere steden bijgedragen aan de vermindering van het aantal klachten, dan wel aan de vermindering van de ervaren overlast?
- Worden de geluidsnormen regelmatig overschreden waardoor veelvuldig gehandhaafd moet worden?
- Worden de lager vastgestelde geluidsnormen vaker overtreden?
- Zijn er voorbeelden van evenementenorganisaties die een stad links laten liggen omdat de gestelde geluidsnorm zodanig laag is dat geen optimale beleving van het evenement gegarandeerd kan worden?
- Zijn er andere aspecten waardoor het verschil in gestelde geluidsnormen tussen Groningen en de onderzochte steden is te verklaren (locaties, metingen ...)?

Voor dit gedeelte van het onderzoek zijn de volgende methoden ingezet:

- Deskresearch
- Telefonische interviews

Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport worden de verschillende deelvragen beantwoord aan de hand van studies op verschillende niveaus. Eerst wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de wet- en regelgeving die betrekking heeft op de landelijk van toepassing zijnde geluidsnormen bij evenementen. Hierbij worden ook verschillende adviezen, richtlijnen en onderzoeken omtrent geluidsnormen behandeld. Op deze manier wordt uiteengezet wat het effect van decibels is op het leven van mensen en hun gezondheid, hoe geluidsnormen tot stand komen en wat het effect van verschillende geluidsniveaus zijn.

Zoals in de vorige paragraaf staat beschreven, is een viertal gemeenten geselecteerd voor een verdiepende studie: Amsterdam, Rotterdam, Zwolle en Utrecht. In de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 worden voor elk van deze gemeenten de uitkomsten van de verdiepende studie behandeld. Telkens wordt het beleid omtrent de geluidsnormen geanalyseerd, waarbij ook de ervaringen van betrokken ambtenaren zijn meegenomen.

In hoofdstuk 7 wordt het beleid van de gemeente Groningen zelf behandeld. Hierin zijn ook de ervaringen van de betrokken ambtenaren uit het groepsinterview verwerkt. In hoofdstuk 8 worden de belangrijkste conclusies geformuleerd. In hoofdstuk 9 volgt een overzicht van de best practices uit de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Zwolle en Utrecht. In hoofdstuk 10 worden de resultaten besproken van het aanvullende onderzoek naar de klachtenontwikkeling van bijgestelde geluidsnormen bij evenementen.

2. Wet- en regelgeving

In Duitsland, Zwitserland en België (Vlaanderen) is wet- en regelgeving van kracht over geluidsnormen bij evenementen. In Nederland bestaat geen specifieke wet- en regelgeving met betrekking tot geluidsnormen bij evenementen. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van de geluidsnormen en de handhaving daarvan. Wel kent de Wet Milieubeheer het onderwerp geluid. Voor het vervolg van deze beleidsevaluatie is het relevant welke definitie deze wet hanteert voor de term 'geluidsgevoelige objecten'

Wet Milieubeheer

Geluidsgevoelige objecten:

- een woning
- een onderwijsgebouw
- een ziekenhuis
- een verpleeghuis
- een verzorgingstehuis
- een psychiatrische inrichting
- een kinderdagverblijf
- een woonwagenstandplaats
- een ligplaats bestemd voor woonschepen

Het feit dat er geen landelijke wet- en regelgeving van toepassing is, is aanleiding om op zoek te gaan naar mogelijk relevante richtlijnen, adviezen en onderzoeken op het gebied van geluidsnormen.

2.1 Landelijke richtlijnen, adviezen en onderzoeken

In deze paragraaf worden de relevante richtlijnen, adviezen en onderzoeken besproken die zijn bestudeerd.

- Inspectie Milieuhygiëne Limburg 'Evenementen met een luidruchtig karakter'

In 1996 is door de Inspectie Milieuhygiëne Limburg de Nota 'Evenementen met een luidruchtig karakter', opgesteld. In deze nota, die nog altijd door de meeste gemeenten wordt gebruikt, is het begrip 'onduldbare hinder' beoordeeld. Ook de Raad van State erkent de nota in een aantal uitspraken als een 'gedegen onderlegger'.¹ Gesteld is dat een geluidsniveau van 50 tot 55 dB(A) in een woning de grens zou moeten zijn. Bij een hoger niveau is sprake van onduldbare hinder.

Voor het verlenen van een ontheffing op grond van de APV is niets bepaald ten aanzien van normen of voorwaarden. Het staat het College van B&W vrij aan de ontheffing de voorschriften te verbinden die het - op basis van een belangenafweging - noodzakelijk acht. Deze belangenafweging leidt veelal tot de conclusie dat, gezien het maatschappelijk of cultureel belang van het evenement, de omwonenden - voor dit specifieke geval - enige hinder dienen te accepteren. De vraag is daarbij aan de orde hoeveel hinder omwonenden in redelijkheid - gezien het algemeen belang - dienen te accepteren.

Gelet op het bovenstaande is het een absolute noodzaak om in een vergunning c.q. ontheffing de geluidsniveaus aan te geven die niet mogen worden overschreden. Daarnaast is het van belang

¹ https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=86211&summary_only=&q

duidelijk aan te geven op welke plaats de normen van toepassing zijn en welke meet- c.q. controlemethode dient te worden toegepast. Het maximale geluidsniveau binnenshuis is 50 dB(A) en de gemiddelde gevelisolatie is 20 à 25 dB(A). De conclusie van de nota is daarom dat de maximale gevelbelasting (overdag en 's avonds) 70 à 75 dB(A) dient te zijn.

- Nederlandse Stichting Geluidshinder 'Richtlijn muziekspectra in horecabedrijven'²

Aangezien er op het gebied van geluidsnormen voor evenementen zowel A- als C-normen worden gehanteerd door gemeenten (verderop is hierover meer beschreven bij de geanalyseerde gemeenten), is het van belang om het verschil in decibel tussen deze twee normen te duiden. De Nederlandse Stichting Geluidshinder heeft dit vastgesteld op basis van metingen en van onderzoek door akoestische adviesbureaus. Aan de hand hiervan is een richtlijn geschreven voor muziekspectra in de horeca. Er zijn vijf muziekspectra geformuleerd.

De vijf spectra zijn bedoeld voor de meest voorkomende situaties in reguliere horecabedrijven waar muziek een onderdeel vormt van de bedrijfsvoering. Indien nodig kan hiervan worden afgeweken, bijvoorbeeld op basis van representatieve geluidsmetingen voor een specifieke situatie. In de afbeelding hieronder zijn de vijf muziekspectra weergegeven met voorbeelden van type horecabedrijven waarin deze spectra voorkomen met bijhorende geluidsniveaus. De weergegeven waarden betreffen het gemiddelde geluidsniveau in het publieksheld. De genoemde bedrijfstvormen zijn slechts voorbeelden. In de praktijk komen de verschillende spectra bij diverse exploitatievormen en geluidsniveaus voor.






Tabel 1: Muziekspectra en geluidsniveau in horecabedrijven

Spectra	Voorbeelden bedrijfsvoering	Geluidsniveau L_{Aeq} dB(A)
Achtergrond 	restaurant, eetcafé, koffiehuis, kantine	55 – 75
Pop 	bruincafé, automatenhal, sportkantine	70 – 85
Dance 	jongerencafé, cultureel centrum, discotheek, dansstudio, sportschool	85 – 100
House 	schouwburg, club, feestzaal, live muziek, discotheek, café met DJ	95 – 103 ³
Ultra bas 	club, feestzaal, live muziek, DJ	98 – 103 ³

In de onderstaande afbeelding zijn de correctiewaarden van de vijf muziekspectra weergegeven die kunnen worden toegepast bij overdrachtsberekeningen. De verschillende spectra hebben een kenmerkend verschil tussen het totale A-gewogen en C-gewogen geluidsniveau. In de tabel is dat verschil per spectrum opgenomen. In de praktijk komen de spectra niet altijd exact overeen met de gepresenteerde waarden, waardoor ook het verschil tussen dB(A) en dB(C) kan variëren.

² Richtlijn muziekspectra in horecabedrijven - Nederlandse Stichting Geluidshinder (maart 2015)

Tabel 2: Correctiewaarden muziekspectra

Spectra	Correcties per (Hz) middenfrequenties van octaafbanden							Verschil dB(A) en dB(C)
	63	125	250	500	1000	2000	4000	
Achtergrond 	-34	-20	-11	-7	-5	-5	-8	3 dB
Pop 	-27	-14	-9	-6	-5	-6	-10	6 dB
Dance 	-20	-11	-8	-5	-6	-8	-12	10 dB
House 	-13	-8	-8	-7	-7	-9	-10	14 dB
Ultra bas 	-6	-5	-8	-10	-11	-11	-9	20 dB

³⁾ Op basis van convenant 'organisatoren van muziekevenementen en de poppodia', 14 februari 2014 (VVEM, VNPF en ministerie VWS)

- Vrijetijdsnorm³

De Vrijetijdsnorm is gebaseerd op de hierboven reeds genoemde 'Expert Opinion on Music Induced Hearing Loss', die is opgesteld door vooraanstaande Nederlandse audiologen. De Vrijetijdsnorm wordt voorgesteld door de Nederlandse Hoorstichting en gaat uit van gemiddeld tien jaar blootstelling aan hard geluid in de vrije tijd. Een veilig geluidsniveau is dan 88 decibel, met een maximum van 8 uur per dag gedurende 5 dagen in de week (of 40 uur per week).

- Tweede Convenant Preventie Gehoorschade Muzieksector⁴

Dit convenant is afgesloten tussen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Vereniging Nederlandse Poppodia en Festivals en de Vereniging van Evenementenmakers. Hierin is afgesproken dat het geluidsniveau ter plaatse van de mengtafel niet meer mag bedragen dan 103 dB(A), gemeten over 15 minuten. Het convenant loopt tot 1 juli 2018. De verwachting is dat er nieuwe afspraken of adviezen zullen volgen. Deze verwachting wordt ondersteund door de technische werkgroep die voor het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu een advies heeft geformuleerd.

- Advies maximale geluidsniveaus voor locaties met versterkte muziek⁵

Voor een advies over de ontwikkeling van een preventief beleid voor het tegengaan van gehoorschade heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu een technische werkgroep geformeerd. Deze werkgroep heeft een advies geformuleerd over de maximale geluidsniveaus voor locaties met versterkte muziek. In de werkgroep zitten audiologen, akoestisch adviseurs en een KNO-arts.

De werkgroep geeft aan dat studies naar de blootstelling aan harde muziek en de gevolgen voor het gehoor, voornamelijk zelf gerapporteerde data of tijdelijke effecten van blootstelling op het gehoor betreffen. Cohortstudies zouden meer informatie kunnen opleveren, maar volgens de werkgroep is het onmogelijk om mensen jarenlang gecontroleerd aan geluid bloot te stellen. Dat jongeren en jongvolwassenen meer risico lopen op gehoorschade als gevolg van blootstelling aan harde muziek dan volwassenen, is (nog) niet aangetoond. De veel gebruikte geluidsnorm van 100 dB(A) (Front of House) is terug te voeren op de normen voor lawaai op het werk (occupational noise exposure) en

³ Maximale blootstelling volgens Vrijetijdsnorm en Arbonorm, Nederlandse Hoorstichting

⁴ 'Tweede Convenant preventie gehoorschade muzieksector' (Staatscourant, 13-07-2016)

⁵ 'Advies maximale geluidsniveaus voor locaties met versterkte muziek' – NVA Wintervergadering 2018 (Rijksinstituut voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 02-02-2018).

daarmee op de ISO-norm 1999:1990.

Op basis van haar studie geeft de werkgroep de volgende adviezen:

- Muzieklocaties met doelgroep 16 jaar of ouder: gemiddeld niet meer dan 102 dB(A) over 15 minuten.
- Activiteiten voor jonge kinderen (t/m 13 jaar): gemiddeld niet meer dan van 91 dB(A) over 15 minuten
- Activiteiten voor kinderen/jongeren van 14 en 15 jaar: gemiddeld niet meer dan 96 dB(A) over 15 minuten.

De grenswaarden beperken zich tot geluidsbelasting (blootstelling en duur) die toe te schrijven is aan het bezoeken van een muzieklocatie. Er wordt dus geen rekening gehouden met de cumulatie van geluidsbelasting en de mate waarin mensen gevoelig zijn voor hard geluid; die gevoeligheid verschilt per individu. Dit resulteert in de conclusie dat het niet mogelijk is om maximale geluidsniveaus te adviseren die voor ieder individu absoluut veilig zijn, en dus geen risico op gehoorschade opleveren. Daarom is het vooral belangrijk om bezoekers van muziekactiviteiten te informeren hoe zij zelf het risico op gehoorschade kunnen beperken. Dit resulteert in de volgende aanbevelingen vanuit de werkgroep:

- Bezoekers van muzieklocaties wijzen op het belang van het dragen van gehoorbeschermingsmiddelen, zoals ook in het 'Tweede convenant preventie gehoorschade muzieksector' is vastgelegd.
 - Bij het inrichten van de muzieklocatie is het van belang dat bezoekers zich niet te dicht bij de geluidsbron (speaker) kunnen opstellen.
 - Voorzien in geluidsluwe zones. Bezoekers in staat stellen om zelf invloed uit te oefenen op de hoeveelheid geluid waaraan zij worden blootgesteld en zogenaamde 'oorpauzes' in te lassen.
- Expert Opinion "Music Induced Hearing Loss"⁶

De hypothese is dat jongeren en jongvolwassenen gemiddeld tien jaar risico lopen door blootstelling aan harde muziek. Dit getal is gebaseerd op onderzoek van Ineke Vogel⁷. Meestal neemt op oudere leeftijd de belasting door mp3-muziek en regelmatig bezoek aan discotheken en popconcerten af.

Het voorstel van de onderzoekers is uit te gaan van de mediaan van het gemiddelde gehoorverlies bij 2/3/4 kHz voor een termijn van tien jaar (mede omdat de ISO-1999 niet korter kan voorspellen dan tien jaar). Uit berekeningen via het ISO-1999 model kunnen de bijpassende grenswaarden worden berekend.

In het beoordelingsmodel worden drie condities onderscheiden:

- Groen als de mediaan van het gemiddelde verlies bij 2/3/4 kHz na tien jaar blootstelling kleiner is dan 5 dB. Dit geldt voor geluidsbelastingen met een Leq < 88 dB(A).
- Oranje als bovengenoemde mediaan groter is dan 5 dB, maar kleiner dan tien dB. Dit geldt voor geluidsbelastingen met een Leq < 92,5 dB(A).
- Rood als bovengenoemde mediaan groter is dan tien dB. Dit geldt voor geluidsbelastingen met een Leq > 92,5 dB(A).

⁶ Expert Opinion "Music Induced Hearing Loss", Nederlandse Hoorstichting

⁷ Ineke Vogel: "Music-Listening Behavior of Adolescents and Hearing Conservation: many risks, few precautions".

De onderzoekers geven aan dat het belangrijks is te benadrukken dat het gaat om de blijvende schade die na tien jaar (bij 40 uur per week) expositie optreedt bij een oor met een gemiddelde gevoeligheid. Als er naast belasting door muziekgeluid andere bronnen van hard geluid zijn, zoals vrijetijdsgeluid of lawaai op de werkplek, zullen de risico's op gehoorschade toenemen. De totale effecten kunnen worden berekend door een geïntegreerde benadering in termen van Leq, zoals in de Arbo-wereld gebruikelijk is. Tot slot wordt aangegeven dat ervan moet worden uitgegaan dat de effecten van de normale veroudering van het gehoor bij deze schade moeten worden opgeteld.

3. Gemeente Amsterdam

3.1 Uitgebreid onderzoek⁸

Met ingang van 2018 hanteert de gemeente Amsterdam nieuw beleid voor het tegengaan van geluidsoverlast bij evenementen. Dit beleid is in 2017 ontwikkeld op basis van uitvoerig onderzoek. Het is tot stand gekomen met hulp van deskundigen, omwonenden en van de evenementenbranche. Volgens de gemeente Amsterdam horen evenementen bij de stad, maar is een betere balans nodig tussen evenementen en de veroorzaakte overlast.⁹

▪ Aanbevelingen GeluidBuro

Door het GeluidBuro zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd voor de gemeente Amsterdam. Op basis van een literatuurstudie, vergelijkingen met het buitenland en verschillende akoestische onderzoeken, zijn door het GeluidBuro de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Het verdelen van luidruchtige evenementen in vijf categorieën met bijhorende geluidsniveaus;
2. Het stellen van geluidsnormen op de gevels van omliggende geluidsgevoelige gebouwen en geen geluid en het niet opnemen van geluidsnormen op het evenemententerrein (FoH);
3. Alleen nog werken met een C-gewogen geluidnorm: dB(C);
4. Het hanteren van een range van grenswaarden, met 80 tot 85 dB(C) als basis;
5. In het gemeentelijke evenementenbeleid op te nemen dat van de organisaties wordt verwacht dat zij zich conformeren aan het Convenant Preventie Gehoorschade Muzieksector, waarbij 100 dB(A) als maximum geldt in plaats van 103 dB(A);
6. Het opnemen van het begrip 'beste beschikbare technieken' (BBT) in het nieuwe evenementenbeleid;
7. Voor zowel het meten als voor het uitvoeren van akoestisch onderzoek de 'Handleiding meten en rekenen industrielawaai' (HMRI) als basis aan te houden en in het beleid hiernaar te verwijzen;
8. Het ontwerpen van een helder en centraal klachtsysteem.

▪ Locatiegebonden beleid

Tevens beveelt het GeluidBuro 'locatiegebonden beleid' aan. Per locatie moet worden gekeken naar:

1. Welke categorieën passen op de locatie;
2. Aantal beschikbare evenementendagen;
3. Dagen en tijden;
4. Omgevings specifieke factoren;
5. Compensatie;
6. Informatie en communicatie met de buurt.

3.2 Beleidsregel geluid bij evenementen

Op basis van deze aanbevelingen is de gemeente Amsterdam tot een nieuw beleid gekomen. Het doel van het geluidbeleid voor evenementen is als volgt omschreven:¹⁰

- De geluidsbelasting van muziek-evenementen voor omwonenden te beperken ter voorkoming van onnodige en overmatige hinder;
- Eenduidige normen en (meet- en reken)regels te verschaffen voor alle betrokken partijen;
- Maatwerk te kunnen leveren voor evenementenlocaties.

⁸ 'Geluid bij evenementen' - GeluidBuro

⁹ <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/burgemeester/persberichten/nieuw-evenementen/>

¹⁰ Geluidbeleid voor evenementen in Amsterdam - Beleidsregel

Samengevat wordt met het nieuwe beleid op zes manieren de geluidsbelasting beperkt:

1. Organisatoren moeten voortaan vooraf een geluidplan of een akoestisch onderzoek indienen waarin ze onderbouwen dat ze niet meer geluid produceren dan nodig.
2. Er komt een nieuwe, strengere geluidsnorm voor muziekevenementen van maximaal 85 dB(C) op de gevel. Alleen voor de Pride Amsterdam en Koningsdag ligt de norm op maximaal 95 dB(C).
3. Het aantal geluidbelastende evenementen wordt gemaximeerd op 3 per jaar per locatie in de stad. Voor 21 evenementenlocaties wordt op basis van locatie-onderzoek een maatwerk dagennorm gesteld.
4. Organisatoren worden verplicht gebruik te maken van door de gemeente vastgestelde Best Beschikbare Technieken, waarmee overlast wordt verminderd.
5. De geluidbelasting van evenementen wordt niet langer incidenteel en kortdurend gemeten, maar continu.
6. De gemeente committeert zich aan het landelijke convenant Preventie Gehoorschade Muzieksector, maar is drie decibel strenger dan de norm van 103 dB(A) op het evenemententerrein.

In de beleidsregel wordt een onderscheid gemaakt tussen evenementen waar het spelen en/of ten gehore brengen van muziek een primaire activiteit is (lees: muziekevenementen, bijvoorbeeld concerten of dancefestivals) en evenementen waarbij muziek een secundaire en ondersteunende functie heeft (bijvoorbeeld sportevenementen).

- Muziekevenementen

Tijdens muziekevenementen mag het C-gewogen equivalente geluidniveau (LCeq), gemeten over drie minuten op de gevels van woningen (of andere geluidgevoelige gebouwen), maximaal 85 dB(C) zijn. Het gaat om de gevels van de dichtstbijzijnde woningen of andere geluidgevoelige objecten. De keuze voor een grenswaarde van 85dB(C) op de gevel is gebaseerd op akoestisch onderzoek naar geluidniveaus op de gevel en naar waarden in huis. Vanuit het oogpunt van het voorkomen van spraak- en slaapverstoring is het uitgangspunt een binnenwaarde van maximaal 50 dB(A), bij een gemiddelde geluidwering van 20 dB(A).

- Overige evenementen

Tijdens evenementen waarbij muziekgeluid een secundaire rol speelt mag het C-gewogen equivalente geluidniveau (LCeq), gemeten over drie minuten op de gevels van woningen (of andere geluidgevoelige gebouwen), maximaal 75 dB(C) bedragen. Een akoestisch onderzoek is bij overige evenementen niet nodig; wel dienen organisatoren in een geluidplan te specificeren op welke wijze en met welke middelen het geluid wordt geproduceerd en beheerst.

- Hoog maatschappelijk belang

Tijdens evenementen met een hoog maatschappelijk belang mag het C-gewogen equivalente geluidniveau (LCeq), gemeten over drie minuten op de gevels van woningen (of andere geluidgevoelige gebouwen), maximaal 95 dB(C) bedragen. Voorbeelden van evenementen met een hoog maatschappelijk belang zijn de viering van Koningsdag en de Pride Amsterdam. Doordat deze evenementen in de binnenstad van Amsterdam - met veel relatief smalle locaties waar muziek ten gehore wordt gebracht – plaatsvinden, gaat een geluidniveau van maximaal 85 dB(C) te veel ten koste van de belevingswaarde voor bezoekers van het evenement.

- Locatieprofielen

In totaal heeft de gemeente Amsterdam 76 locatieprofielen opgesteld. Voor 21 van deze locaties (waar de afgelopen jaren meer dan drie muziekevenementen per jaar zijn georganiseerd) is in 2017 in een geluidlocatieprofiel vastgelegd hoeveel geluidbelastende evenementen er kunnen plaatsvinden. De geschiktheid van de locaties is gescoord met punten en daarna onderverdeeld in vijf categorieën (van meest geschikt tot minst geschikt). Voor alle andere plekken in de stad geldt: maximaal drie geluidbelastende evenementdagen per jaar. Verder worden eisen gesteld aan de techniek die organisatoren gebruiken en wordt er strenger gemeten en gecontroleerd. Gevolg: op de ene plek minder evenementen, op de andere plek meer evenementen.

3.3 Praktijkervaring: senior inspecteur gebruiktoezicht

Om in beeld te brengen hoe het nieuwe beleid in de gemeente Amsterdam wordt ervaren, is een senior inspecteur gebruiktoezicht geïnterviewd. De afdeling gebruiktoezicht controleert in Amsterdam de horeca en detailhandel. Daarnaast komt deze afdeling ook af en toe in aanraking met evenementen in de buitenlucht.

Evenementen worden onder andere ingedeeld op basis van het bezoekersaantal. Grote evenementen beginnen bij 1.500 bezoekers. De inspecteur vertelt dat de Omgevingsdienst (OD) vooraf het akoestisch onderzoek van een evenement toetst. Naast deze toetsing is het ook mogelijk dat er van de organisator van het evenement wordt verwacht dat de geproduceerde decibels continu worden gemeten. Dit gaat digitaal, waarbij de meting in de meldkamer van de gemeente is bij te houden.

Bij een flinke overschrijding moet er binnen 30 minuten een inspecteur ter plaatse aanwezig zijn om een meting uit te voeren. Wanneer er wordt geklaagd over het geluid, dan is het mogelijk dat er een meting bij de klager wordt gedaan, om zo te weten te komen of de vergunde geluidsnorm wordt overschreden.

De inspecteur geeft tijdens het gesprek aan dat de normen strenger zijn geworden. Daarnaast worden er aanvullende maatregelen verwacht van organisatoren. Dit pakket aan maatregelen heeft een preventieve werking: ondanks dat de normen strenger zijn geworden heeft de inspecteur het idee dat de nieuwe normen niet veel worden overschreden. Organisatoren gaan bewuster om met hun geluidsproductie en weten zelf tot welk niveau zij kunnen gaan.

Medio 2018 is het beleid nog geen half jaar van kracht. Daarom is het nog te vroeg om conclusies te kunnen trekken over het effect van het (nieuwe) beleid. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of het aantal klachten afneemt en of het beleid succesvol is voor organisatoren. Wel geeft de inspecteur mee dat het beleid continu moet worden aangescherpt. Zo komt hij zelf af en toe een situatie tegen waarbij er (volgens hem) met de maximale norm van 85 dB(C) geen fatsoenlijk dance-event kan worden gehouden. 'Dan moet je jezelf afvragen of de locatie wel echt geschikt is voor evenementen.'

4. Gemeente Rotterdam

In de gemeente Rotterdam heeft de milieudienst Rijnmond (hierna: DCMR) een belangrijke rol als het gaat om geluidmetingen en het uitbrengen van advies rondom geluidsnormen. Deze dienst kijkt veel breder dan evenementen. In januari 2014 heeft de dienst het Actieplan Geluid 2013 – 2018¹¹ uitgebracht. Met dit actieplan wil Rotterdam ‘gezondheidsschade door te veel geluid en ervaren overlast door geluid van inwoners verminderen’. Hiervoor is beleid ingezet op drie sporen: Stille wegdekken, geluid meenemen in ruimtelijke ordening (geluidsluwe gevel), en het verbeteren van de geluidbeleving. Onder dit laatste spoor vallen evenementen. In het actieplan staat dat de komende jaren meer zal worden ingezet op toezicht en handhaving van geluidsvorschriften bij evenementen.

4.1 Monitoring en bijsturing¹²

Sinds 2010 past de DCMR bij de geluidmonitoring bij evenementen veelvuldig onbemande geluidmeetsets toe, die via internet uitleesbaar zijn. In de geluidsvorschriften bij de evenementenvergunning wordt de organisator verplicht de geluidmeetresultaten op internet tijdens het evenement te raadplegen en zo nodig het geluidsniveau bij te sturen.

De DCMR houdt het geluidsniveau én de klachten tijdens evenementen zeer actueel bij en publiceert dit op de website. Een recent voorbeeld hiervan is de werkwijze tijdens het Toffler festival (19 mei 2018). Om 17.30 uur op die middag waren 15 meldingen van geluidsoverlast binnengekomen. Om 20.30 uur is in overleg met de organisatie van het festival besloten het muziekvolume naar beneden bij te stellen om de overlast te beperken. De vergunde normen waren niet overschreden. Er waren op dat moment 31 meldingen bij de DCMR ingediend. Tot slot meldt de website ‘Het festival is om 23.00 uur afgelopen. In totaal zijn 72 meldingen ingediend.’

4.2 Vergunningenbeleid evenementen¹³

Het vergunningenbeleid is uitgewerkt in de Nota Evenementvergunningen (april 2013). Er is één type evenementen waarvoor geen vergunning nodig is. Dit zijn kleine evenementen die voldoen aan een maximale omvang van 250 bezoekers en geen of weinig geluidsoverlast (<80 dB) en verkeersoverlast veroorzaken. Een melding bij de gemeente volstaat. Grotere evenementen worden in drie typen verdeeld, op basis van de mate van risico's op het gebied van openbare orde en veiligheid, de impact op de stad en eventuele gevolgen voor het verkeer.

- A-, B- en C-evenementen

Er wordt onderscheid gemaakt in A-, B- en C-evenementen. Een A-evenement is niet grootschalig of risicovol, heeft een beperkte impact op de omgeving en ook de gevolgen voor het verkeer zijn beperkt. Bijvoorbeeld een braderie of een straatspeeldag. B- en C-evenementen zijn wel grootschalige of risicovolle evenementen. Voor dit soort evenementen is een vergunning nodig. De evenementen met de meeste impact op de stad worden in de C-categorie geplaatst. Hiervoor dient er via de website een aanmelding te worden gedaan bij Rotterdam Festivals. Voorbeelden van B- en C-evenementen zijn: Bevrijdingsdag Festival (B-evenement), Poparun (B-evenement), Toffler Festival (B-evenement), Unlimited (C-evenement) en de Wereldhavendagen (C-evenement).

¹¹ DCMR: Actieplan Geluid 2013 – 2018 (januari 2014)

¹² <https://www.dcmr.nl/onderwerpen/geluidsmeldingen.html>

¹³

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/resultaat/?zkt=Uitgebreid&pst=Gemeentebled&vrt=evenementenvergunning&zkd=InDeGeheleText&dpr=Alle&spd=20170703&epd=20170703&sdt=DatumPublicatie&org=Rotterdam&orgt=gemeente&ap=&pnr=1&rpp=10>

Er geldt een maximum aantal B- en C-evenementen per locatie per jaar om onevenredige belasting van de omgeving te voorkomen (denk aan geluidsoverlast of verkeersdruk). Verder kan de burgemeester besluiten geen nieuwe B- of C-evenementen toe te voegen aan de evenementenkalender. De burgemeester kan een evenement weigeren indien de noodzakelijke politiecapaciteit voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid volgens hem een onevenredig beroep doet op de beschikbare formatie.

- **Geluidsnormen**

De gemeente Rotterdam kent geen beleidsregel geluid bij evenementen, waarin is vastgelegd aan welke geluidsnormen evenementen zich moeten houden. De gemeente wil een levendige stad zijn met uiteenlopende evenementen. Hierbij wordt afgewogen of een evenement maatschappelijk acceptabel is. Als dat het geval is dan wordt aan de evenementenvergunning een realistische geluidsgrenswaarde verbonden, waarbinnen de organisator de aangevraagde activiteit kan uitvoeren. In voorbeelden van vergunningen voor B- en C-evenementen worden de volgende geluidsnormen gespecificeerd:

- 95 dB(A) resp. 105 dB(C), gemeten gedurende één minuut op tien meter afstand van de luidsprekers (De Parade Rotterdam);
- 103 dB(A) resp. 117 dB(C), gemeten gedurende drie minuten op 25 meter afstand van het podium (Toffler Muziekfestival).

4.3 Locatieprofielen

In 2010 zijn de eerste locatieprofielen opgesteld voor een aantal evenementenlocaties. Van iedere locatie zijn de eigenschappen, het bijbehorend profiel (welk type evenement past bij het terrein?) en de specifieke vergunningsvoorschriften beschreven die voor het terrein gelden. Er wordt per locatie en per evenement een norm voor geluidsoverlast gesteld. Bij bijvoorbeeld dichte bebouwing kunnen extra geluidsbeperkingen gelden voor evenementen, of wordt het aantal evenementen op die locatie beperkt.

In de evenementenvergunning wordt per evenement het maximale geluidsniveau aangegeven. Daarnaast wordt in de vergunning aangegeven tot welk tijdstip muziek en ander geluid ten gehore gebracht mag worden. DCMR kan hierover, voorafgaand aan het evenement, advies uitbrengen op basis van locatie, beleidskaders en jurisprudentie.

4.5 Handhaving

De Bestuursdienst Rotterdam heeft een handhavingsarrangement voor evenementen opgesteld. Dit is een duidelijk kader voor handhaving wanneer niet aan de voorschriften uit de evenementenvergunning (waaronder geluid) wordt voldaan. DCMR is hierin de uitvoerder, zij voeren geluidsmetingen uit tijdens evenementen. DCMR houdt toezicht op de geluidsvoorschriften door middel van geluidsmetingen en kan waarschuwingen afgeven. DCMR legt zelf geen sancties op. Politie of toezichthouders van de gemeente kunnen een proces-verbaal opmaken (op basis van APV 2:25) of in het uiterste geval het evenement stilleggen. Zo werd vorig jaar een van de optredens op Reggae Rotterdam stilgelegd door DCMR.¹⁴

¹⁴ <https://www.rijnmond.nl/nieuws/167677/Tweede-editie-Reggae-Rotterdam-ondanks-forse-kritiek>

4.6 Erfelijke belasting¹⁵

Een bijzonder onderdeel van het handhavingsbeleid van de gemeente Rotterdam is de 'erfelijke belasting'. Wanneer specifieke ervaringen uit het verleden hiertoe aanleiding geven, kan een nieuwe organisator van een bestaand evenement belast worden met de 'erfenis' van zijn voorganger(s). Dit gebeurt bijvoorbeeld bij eerder ervaren geluidsoverlast op een bepaalde locatie. Er kunnen dan nadere eisen gesteld worden aan de geluidsproductie. Dit kan gelden voor verschillende evenementen op dezelfde locatie, maar ook voor meerdere evenementen van dezelfde organisator. Bijvoorbeeld wanneer een organisator meerdere evenementen per jaar organiseert en hij bij één van die evenementen ernstige overtredingen op de vergunning begaat. De burgemeester kan dan besluiten dat extra voorschriften worden gesteld in de vergunning voor toekomstige evenementen die deze organisator organiseert. Deze extra voorschriften kunnen ook worden gesteld wanneer bijsturing of herstel bij het voorgaande evenement niet meer mogelijk was. Erfelijkheid kan teruggaan tot maximaal 5 jaar. In de erfelijke belasting worden alle bestuurlijke maatregelen meegenomen van de vorige 5 jaren.

4.7 Evaluatie

Door middel van een vaststaande evaluatieprocedure streeft Rotterdam naar het verhogen van de kwaliteit van zowel het inhoudelijke evenement als van het vergunningproces. B- en C-evenementen worden binnen vier weken na afloop van het evenement geëvalueerd in het dienstenoverleg. A-evenementen worden geëvalueerd wanneer het vergunningverleningsproces of de uitvoering van het evenement daartoe aanleiding toe geven. De diensten beoordelen de effectiviteit van de getroffen maatregelen en trekken conclusies die in het daaropvolgende jaar kunnen leiden tot een verbeterde opzet. Ook berichten vanuit de stad (bewoners, de media, ondernemers) die betrekking hebben op het evenement vormen een vast onderdeel in de evaluatie.

Naast de afzonderlijke evaluatiemomenten per evenement organiseert de directie Veiligheid jaarlijks een evaluatiebijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst worden in samenspraak met de diverse partners successen, knelpunten en verbeterpunten voor het volgende jaar in kaart gebracht. Dit vormt de belangrijkste input voor de aandachtspunten die jaarlijks door de directie Veiligheid benoemd worden voor wat betreft de vergunningverlening. Hiermee wordt bijgedragen aan een proces dat steeds in beweging blijft en zorgt voor blijvende professionaliteit. Ieder jaar verschijnt er een jaarrapportage met de belangrijkste uitkomsten van de evaluatie van het afgelopen evenementenseizoen.

¹⁵ Nota evenementenvergunningen (2013) - Vervolg

5. Gemeente Zwolle

5.1 Beleidsregel evenementen in de open lucht¹⁶

In de periode 2012-2015 is een aantal stappen gezet in de aanscherping van het beleid met betrekking tot aantallen evenementen, spreiding over de stad en begin- en eindtijden van evenementen in Zwolle. Aanleiding hiervoor waren duidelijke signalen uit de stad over een verstoring van de balans tussen 'rust en reuring', door 'de veelheid aan evenementen in combinatie met de algemene geluidsnorm voor grootschalige muziekevenementen' (Bron: nota evaluatie evenementenbeleid 2015). Ook in verschillende rechterlijke uitspraken is duidelijk geworden dat de onderbouwing van de geluidsnormen onvoldoende was in relatie tot het afwegen van alle betrokken belangen.

5.2 Jurisprudentie¹⁷

In de gemeente Zwolle hebben verschillende rechtszaken gespeeld gericht op het (tegenhouden van het) verlenen van vergunningen voor een evenement. Sinds 2015 is een comité actief dat zich 'Herrie uit de stad' noemt. Zij is verschillende malen naar de rechter gegaan met een klacht over het geluidsniveau dat de gemeente had toegestaan voorafgaand aan verschillende festivals (Stratenfestival in het Ter Pelkwijkpark – augustus 2015, Bevrijdingsfestival 2015, 'Megabase' 2015 in Park Wezenlanden). Een deel is toegewezen, een deel afgewezen. Het zorgvuldig afwegen van belangen van alle betrokkenen is hierin leidend.

Een voorbeeld hiervan is het Bevrijdingsfestival Overijssel dat op 5 mei 2015 is gehouden. Dit kon doorgaan, zo heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel beslist. De door de gemeente toegestane geluidsniveaus hoefden ook niet te worden verlaagd. Omwonenden vroegen om een schorsing van de verleende geluidsontheffing of een verlaging van de maximale geluidsniveaus omdat zij bang zijn voor ondukbare geluidsoverlast.

Eerder, in 2013, oordeelde de rechtbank Overijssel in de zaak 'Beroep tegen omgevingsvergunning Hardshock Festival' dat de gemeente Zwolle in 2013 op onjuiste wijze een omgevingsvergunning had afgegeven ten behoeve van het Hardshock Festival bij de Wijthmenerplas in Zwolle. De rechtbank oordeelde dat het hardcore-festival ontoelaatbaar veel geluidsoverlast voor omwonenden zou kunnen veroorzaken.

De zaak was aangespannen door een omwonende. Volgens de door de gemeente verleende vergunning mocht het festival tussen 12.00 en 24.00 uur een beduidend hoger geluidsniveau veroorzaken bij omliggende woningen dan volgens de in de bestuurlijke praktijk aanvaarde normen acceptabel is. De gemeente kon, ook na vragen van de rechtbank, niet duidelijk maken waarop de door de gemeente gehanteerde norm gebaseerd is. De rechtbank oordeelde dat het niet acceptabel is dat de omwonende/eiseres kan worden geconfronteerd met dergelijke geluidsoverlast. Dit zou zo veel inbreuk op het woongenot opleveren dat sprake kan zijn van 'ondukbare hinder'. De rechtbank was van oordeel dat de gemeente niet alle betrokken belangen op zorgvuldige wijze tegen elkaar had afgewogen.

Het Comité 'Herrie uit de Stad' heeft langs deze (juridische) weg meerdere evenementen weten tegen te houden. Bovenstaande rechtszaken van omwonenden zijn voor de gemeente bovendien aanleiding geweest om het beleid te herzien. De intensieve discussie die hierdoor heeft plaatsgevonden (in 2014 en 2015) heeft erin geresulteerd dat Zwolle de geluidsnormen heeft verlaagd.

¹⁶ Beleidsregel evenementen in de open lucht (gemeente Zwolle, 2017)

¹⁷ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2016:1245>

Overigens betekent de hierboven behandelde uitspraak niet dat een geluidsniveau van boven de 70 á 75 dB(A) per definitie ontoelaatbaar is. De rechtbank gaf in de uitspraak namelijk ook aan dat het belangrijk is om de belangen van alle betrokkenen op zorgvuldige wijze tegen elkaar af te wegen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat na een zorgvuldig afweging van belangen, geluidsnormen van boven die in de 'Nota Limburg' kunnen worden vergund.

5.3 Geluidsnormen

Op basis van onderzoek door DGMR (onafhankelijk advies- en ingenieursbureau) en geluidsmetingen door de gemeente is een nieuw uitgangspunt voor de normstelling bij evenementen opgesteld. Hierbij is rekening gehouden met de spraakverstaanbaarheid in de woning. Er wordt een geluidsnorm gehanteerd met een bandbreedte tussen 70 en 85 dB(A) aan de gevel. De ondergrens is 70 dB(A) omdat bij een dergelijke gevelwaarde de binnenwaarde 50 dB(A) bedraagt en er geen verstoring van de spraakverstaanbaarheid in de woning is. De bovengrens is 85 dB(A) op de gevel, omdat er dan door het achtergrondniveau van het publiek, een goede beleving van de muziek is en omdat deze norm maatschappelijk gezien wordt geaccepteerd.

Voor de bastonen, uitgedrukt in dB(C), hanteert de gemeente een maximum verschil van 14 tussen dB(A) en dB(C), waarbij de maximaal te vergunnen dB(C) waarde 95 bedraagt. Dit verschil geeft een goed evenwicht tussen de hoge en lage tonen. De genoemde 95 dB(C) is conform het huidige beleid.

5.4 Overige criteria

Bij het bepalen van de daadwerkelijk te vergunnen geluidsnorm binnen de bandbreedte let de gemeente naast deze meetbare normen ook op (1) de kenmerken van het evenement; (2) de bijdrage aan het beleid van Zwolle; en (3) de kenmerken van de locatie. Deze drie criteria worden hieronder uitgewerkt.

- Kenmerken van het evenement

De volgende aspecten ten aanzien van het type evenement worden in de afweging betrokken bij het bepalen van de hoogte van het te vergunnen geluidsniveau:

- Verschillende typen evenementen vragen om verschillende geluidsniveaus;
- Een evenement waarbij muziek het bepalende element is, heeft behoefte aan een hoger geluidsniveau dan een evenement waarbij dat niet het geval is;
- Tijdsduur, begin- en eindtijd van het evenement;

- Bijdrage aan het beleid van Zwolle: Aanbod voor een brede verscheidenheid aan doelgroepen

Zwolle geeft aan het belangrijk te vinden 'dat voor alle doelgroepen in de stad evenementen worden georganiseerd' en dat een 'diversiteit aan doelgroepen zich aan de stad bindt'. Studenten worden hierbij met name genoemd, omdat zij 'de toekomstige bewoners en ondernemers van de stad zijn'.

Als overweging wordt genoemd:

- Is het een éénmalig evenement met een grote uitstraling voor Zwolle?
- Als er sprake is van een éénmalig evenement met een grote uitstraling voor Zwolle dan wordt dit aspect betrokken bij de afweging over de hoogte van het geluidsniveau. Als voorbeeld kan de organisatie van de landelijke Koningsdag in 2016 dienen.

- Kenmerken van de locatie

Naast de kenmerken van de evenementen worden de kenmerken van de evenementenlocatie in de afweging betrokken bij het bepalen van de hoogte van het te vergunnen geluidsniveau:

- De geluidsruijnte op de betreffende locatie;

- De evenementenlocaties zijn verschillend in typologie. Voor elke evenementenlocatie is aangegeven wat de bandbreedte is voor de geluidsbelasting op het podium op basis van gevelisolatie en demping van het geluid;
- De locatie moet het passende decor vormen voor het evenement;
- De locatie en type evenement moeten op elkaar aansluiten; (In een eerder stadium is bijvoorbeeld bepaald dat de binnenstad geen geschikt decor is voor dance-evenementen).
- Het aantal bezoekers. Het aantal bezoekers is medebepalend voor de hoogte van het geluidsniveau. Hoe meer bezoekers, hoe hoger het achtergrondniveau van het publiek en hoe hoger het geluidsniveau moet zijn om een goede geluidsbeleving te creëren;
- De frequentie van het gebruik van de locatie en dus ook de frequentie van de ervaren (over)last, speelt een rol bij het bepalen van de hoogte van het geluidsniveau.

5.5 Vergunningverlening^{18 19}

Van de organisator van het evenement wordt door de gemeente een 'professionele en proactieve houding' verwacht, waarbij:

- De aanvrager door middel van een akoestische rapportage duidelijk maakt welke geluidsruimte wordt gevraagd en waarom. Bij frequent terugkerende evenementen kan de gemeente gebruik maken van de reeds beschikbare gegevens.
- De aanvrager aangeeft welke maatregelen hij neemt om de overlast zo veel mogelijk te beperken (fysieke en technische maatregelen maar ook bijvoorbeeld ook interventies als verkorting van de duur van het evenement).
- De aanvrager verantwoordelijk is voor een goede communicatie met betrokken omwonenden.

Door het combineren van bovenstaande criteria past de gemeente maatwerk toe voor de evenementen in Zwolle.

Sinds 2016 zijn de restricties voor evenementen (geluidsnormen, duur en aantal evenementen) behoorlijk aangescherpt. Dit heeft geleid tot minder overlast voor omwonenden. 'Maar omwonenden lijken snel vergeten hoe het eerst was en wat er allemaal verbeterd is. De gemeente heeft veel gedaan, maar als iemand nu overlast ervaart blijft dat natuurlijk overlast. We leggen uit wat er allemaal ingezet is en hoe we tot de huidige normen zijn gekomen. Dat creëert wel begrip'.

Het comité 'Herrie uit de Stad' blijft actief mogelijkheden zoeken om evenementen tegen te houden, zij het iets minder actief dan drie tot vier jaar geleden. De gemeente geeft aan de balans te blijven zoeken tussen 'rust en reuring'. 'In de omgang met omwonenden is het zeer van belang om in gesprek te gaan en te blijven. We geven aan waarom we een bepaalde mate van 'reuring' in de stad dulden en waarom we de huidige normen hebben vastgesteld en (in ieder geval voorlopig) handhaven. Evenementen zijn belangrijk voor een stad, het is ook economie natuurlijk. En marketing, elke stad wil evenementen hebben.'

Bij evenementen is de gemeente als toezichthouder aanwezig. Naast geluidshinder, houdt de ambtenaar (of ambtenaren) van de gemeente ook toezicht op de naleving van andere voorschriften, zoals de Drank – en Horecawetgeving (waaronder de leeftijdsgrenzen), het Strafrecht en de Opiumwet. Inwoners kunnen een melding doen over een evenement door te bellen met de Evenemententelefoon. Het nummer staat duidelijk vermeld op de website van de gemeente Zwolle. Toezichthouders hebben deze telefoon tijdens het evenement bij zich. Komt er een vraag of een klacht binnen dan ondernemen de toezichthouders waar mogelijk direct actie door bij de klager langs te gaan. Ook digitaal of per post kan een klacht ingediend worden. Volgens de website wordt de melder in de week na het evenement

¹⁸ Interview met geluidstechnicus van de gemeente Zwolle

¹⁹ Bekendmaking beleidsregel Meetprotocol geluid bij evenementen (gemeente Zwolle, 2016)

geïnformeerd over hoe er met de melding is omgegaan. Dit doel wordt in de praktijk ook gehaald. 'Er blijven altijd mensen die overlast ervaren. Communicatie is hierin heel belangrijk, en een snelle reactie. Als je na twee weken nog eens reageert is de irritatie al opgelopen; je kunt dan minder begrip verwachten.'

6. Gemeente Utrecht

6.1 Beleidsregel geluid bij evenementen²⁰

Deze beleidsregel stamt uit 2009. Het officiële document is niet eenvoudig te vinden. Op Overheid.nl onder decentrale regelgeving is de beleidsregel wel te vinden. Deze behandelt zowel normen in dB(A) als dB(C). Stadswerken Utrecht heeft in 2009 ingezet op een nieuwe meetmethode geluidsoverlast: *'Geluidsoverlast is de belangrijkste aanleiding voor klachten bij evenementen. Stadswerken (het Bureau Evenementen) stelt een nieuwe beleidsregel geluidsnormen bij buitenevenementen voor. Deze moet er voor zorgen dat de overlast van geluid door evenementen voor omwonenden in de toekomst afneemt. Belangrijk onderdeel van deze methode is dat de bastonen, die voor de meeste overlast zorgen, worden gemeten.'*²¹

Geluidsniveaus en gebieden

Buitenevenement buiten bebouwde kom: maximaal 80 dB(A) en 95 dB(C). Dit niveau wordt gemeten op loodrecht 200 meter afstand van de geluidsbron, waarbij de L(eq) gedurende twee minuten wordt aangehouden.

Buitenevenement binnen bebouwde kom: maximaal 80 dB(A) en 95 dB(C). Dit niveau wordt gemeten aan de dichtstbijzijnde gevel van een woning, en in parken op loodrecht 100 meter afstand, waarbij de L(eq) gedurende twee minuten wordt aangehouden.

Beeldbepalende evenementen: (vooraf te bepalen en op te nemen op de Evenementenkalender die jaarlijks wordt vastgesteld) maximaal 90 dB(A) en 105 dB(C), waarbij de L(eq) gedurende twee minuten wordt aangehouden. Per jaar worden maximaal twee evenementen vergund binnen het singelgebied, en twee buiten het singelgebied.

6.2 Locatieprofielen

Er zijn in Utrecht 39 evenementenlocaties. In 2018 is begonnen met het opstellen van (voorlopige) locatieprofielen. De verwachting is dat de gemeente eind 2019 een locatieprofiel heeft voor elke locatie.

Het opstellen van de profielen gaat in vier fases:

1. Check (feitenanalyse): o.a. omgeving, stroompunten en inwinnen advies van experts.
2. Gebruik (vertaalslag): afweging van de feiten en verschillende belangen.
3. In gesprek met organisatoren, omwonenden en belanghebbenden over de richtlijnen.
4. Vaststelling voorlopige locatieprofielen: ervaring opdoen met het gebruik ervan.

6.3 Klachten

Klachten over geluidsoverlast worden niet geregistreerd en gerapporteerd. De gemeente Utrecht meldt dat elke klacht individueel wordt opgepakt en afgehandeld.

²⁰

[http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Utrecht%20\(Utr\)/CVDR32125/CVDR32125_1.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Utrecht%20(Utr)/CVDR32125/CVDR32125_1.html)

²¹ Nota evenementen en festivals in Utrecht Beleid en actieplan 2009-2014

6.4 Praktijkervaring: beleidsadviseur evenementen

Voor het opstellen en implementeren van de locatieprofielen is sinds 1 mei 2018 een beleidsadviseur in dienst van de gemeente Utrecht. Hij is aangenomen voor het opstellen van de locatieprofielen. Voor het proces hieromtrent kan worden verwezen naar een filmpje op de website van de gemeente Utrecht.²² Naast de stapsgewijze aanpak (zie ook paragraaf 6.2) worden de bevindingen over locaties ook naast de ambities en het beleid van de gemeente gelegd.

De beleidsadviseur vertelt dat naast geluid ook ecologie een belangrijke rol speelt bij het opstellen van deze profielen. Hij constateert dat de kennis die gemeenten hebben over geluid bij evenementen relatief laag is. Hij onderbouwt dit met het feit dat er geluidsnormen worden gehanteerd, maar deze normen alleen worden gebruikt om te meten of deze worden overschreden. Deze normen zijn meestal afkomstig uit de Nota Limburg uit de jaren '90. 'Het getuigt toch wel van armoede dat deze nota nog steeds leidend is.'

De beleidsadviseur vindt het vooral interessant om de relatie tussen de norm en de beleving te onderzoeken. De vraag is namelijk in hoeverre geluidsnormen van invloed zijn op de beleving van een evenementen en de ervaren geluidshinder bij omwonenden. Hierbij stelt hij dat meerdere factoren een rol spelen bij de ervaren overlast. Inwoners informeren, verwachtingen over de leefomgeving, het aantal evenementen en de tijd tussen evenementen, zijn voorbeelden van factoren die invloed hebben op de beleving van inwoners. Utrecht is dan ook voornemens om onderzoek uit te voeren naar de beleving van evenementen, waarbij er rekening wordt gehouden met verschillende factoren. Belangrijk onderdeel hierbij is natuurlijk hoe mensen bepaalde geluidsnormen ervaren.

²² <https://youtu.be/uiMIIXDEO4>

7. Gemeente Groningen

7.1 Ontwikkeling van het beleid voor geluidsnormen bij evenementen

- Beantwoording schriftelijke vragen 'geluidsoverlast bij evenementen'²³

Vanaf de tweede helft van 2011 is een dB(C)-norm opgenomen in vergunningen voor evenementen. Vanaf 2010 zijn zowel de dB(A)- als de dB(C)-waarden gemeten bij evenementen. Hierdoor heeft de gemeente Groningen een goed beeld gekregen van de verschillen tussen dB(A)- en dB(C)-waarden. Bij popmuziek (live bandjes, top 40 muziek) is de dB(C)-waarde meestal niet hoger dan 15 dB boven de dB(A)-waarde. Bij 'dance' muziek kan dit verschil oplopen tot meer dan 25 dB.

Het college geeft vervolgens aan dat dit in de praktijk betekent dat vooral bij housemuziek de lage tonen (bassen) vaak teruggedraaid moeten worden. Voor popmuziek heeft dit meestal geen of maar een beperkte consequentie. In de praktijk blijkt dat de invoering van de dB(C)-norm een toegevoegde waarde heeft. Doordat in de vergunningen zowel een dB(A)-norm als een dB(C)-norm wordt vermeld, wordt voorkomen dat bij muziek met weinig lage tonen het geluidsniveau omhoog gaat. Bij veel (m.n. dance-)feesten kunnen door deze norm de bassen binnen de perken worden gehouden. Het verschil van 15 dB tussen de A- en C- waarde lijkt reëel. Indien dit verschil kleiner wordt (minder bassen) zal het karakter van de muziek dusdanig veranderen, dat te verwachten is dat het bij een aantal feesten ontevreden publiek oplevert. Als het verschil groter wordt, worden bastonen onvoldoende tegengegaan.

Effect op geluidsoverlast en klachten

Het is niet aantoonbaar dat invoering van de dB(C)-norm tot minder klachten heeft geleid. De ervaren overlast en het aantal klachten worden door een groot aantal aspecten bepaald, zoals de locatie van het evenement, de overlast van eerdere evenementen, de duur van het evenement, de opstelling van de geluidsinstallatie, het soort muziek en de windrichting.

In de beleving van geluidsbelasting bestaat verschil tussen de binnenstad en de locaties buiten de Diepenring; inwoners van de binnenstad accepteren doorgaans hogere geluidsniveaus op de gevel dan inwoners buiten de Diepenring. Bijvoorbeeld bij het L.I.C. festival in het Stadspark (29 September 2012), waar dB(A)-waarden van tot 60 dB(A) op de woningen een enorme hoeveelheid klachten heeft veroorzaakt. Terwijl de gevelbelasting aan de Grote Markt bij sommige evenementen 85 dB(A) / 100 dB(C) bedraagt. De gemeente Groningen stelt vervolgens dat een significante verlaging van de overlast niet bereikt kan worden door het verlagen van de dB-norm. Hiervoor zou een dusdanige verlaging van de decibel-norm nodig zijn, dat organisatoren van muziekevenementen daarmee naar verwachting niet meer uit de voeten kunnen en dat het publiek ontevreden is.

- Beperkingen dance- en housefeesten in 2014^{24 25}

Het college heeft voor het jaar 2014 een tijdelijke maatregel opgelegd, ter overbrugging naar het vast te stellen strategisch evenementenbeleid later in dat jaar. De inzet voor de gemeente was om tot een betere spreiding van dance- en house evenementen in locatie en tijd te komen. Het aanwijzen van gebieden en periodes is een bevoegdheid van de burgemeester en geen raadsbevoegdheid. Het besluit kwam destijds op het volgende neer:

²³ Collegebrief 'dB(C)-norm, Feesten in Balans II' (08-02-2013)

²⁴ Collegebrief 'Beantwoording vragen ex artikel 42 RvO inzake beperk: dance- en housefeesten' (15-01-2014)

²⁵ Burgemeesterbrief 'Ter informatie: Aanwijzingsbesluit dance- en housefeesten' (17-01-2013)

- Een beperking in het aantal vergunningen voor dance- en housefeesten, Drafbaan/Stadspark maximaal zes, Kardinge maximaal vier en Ebbingekwartier maximaal vier. Ter vergelijking: het vergunningenbeleid Feesten in Balans geeft in het algemeen de mogelijkheid tot twaalf evenementen per locatie, in theorie zou het hier om twaalf dance- en housefeesten kunnen gaan.
- Spreiding in tijd: per kalendermaand mogen op deze locaties maximaal twee dance- en housefeesten plaatsvinden.
- De duur van de geluidsproductie bedraagt maximaal acht uur per evenement.

7.2 Beleidsregel vergunningen evenementen^{26 27}

▪ Geluidsnormen

In beginsel geldt in de hele stad een geluidsnorm van 85 dB(A) en 100 dB(C). Met deze geluidsnorm zijn muziekevenementen mogelijk. Doorgaans wordt daarbij het geluidsniveau vastgesteld op de gevel van de dichtstbijzijnde / meest geluidgevoelige woning. Bij evenementenlocaties op grote afstand van woningen geeft deze geluidsnorm onnodig veel geluidsruijme. Een geluidsnorm zal dan gelden op een door de gemeente te bepalen afstand van het podium, bijvoorbeeld een geluidsnorm van 100 dB(A) en 115 dB(C) gemeten op het mengpaneel of op 15 meter voor het podium. De geluidsnormen die Groningen aan evenementen stelt zijn ruimer dan de geluidsnormen die gelden in gemeenten die zijn meegenomen in de analyses.

De beleidsregel benoemt specifiek de normen voor de Ellebogenbuurt en de Poelestraat. Daar wordt op maximaal 7 dagen per jaar na 20.00 uur een wat hoger geluidsniveau op de gevel van omliggende woningen toegestaan. Dit maakt muziekevenementen mogelijk, ondanks de nabijheid van woningen. De aangewezen dagen worden jaarlijks door de burgemeester vastgesteld.

Bepaalde evenementen, zoals een braderie of een sportevenement kunnen met een lagere geluidsnorm toe dan een muziekevenement. De muziek is ondersteunend aan het evenement en meer bedoeld als sfeermuziek. Ook de verslaggeving door speakers bij een sportevenement is prima mogelijk bij een lagere geluidsnorm van 70 dB(A).

▪ Aantal muziekevenementen per jaar

De algemene regel luidt: Per locatie mogen op maximaal twaalf dagen per jaar muziekevenementen worden georganiseerd met een geluidsnorm van 85 dB(A) en 100 dB(C). Op de belangrijke evenementenlocaties in en rond de binnenstad mogen meer muziekevenementen plaatsvinden. Op de Grote Markt worden op maximaal 40 dagen muziekevenementen toegestaan (exclusief de kermissen). Voor de Vismarkt, Waagplein, Westerhaven, het Ebbingekwartier en het Damsterplein op maximaal 25 dagen per jaar.

▪ Locatieprofielen

Binnen de algemene regels kan het aantal muziekevenementen met een specifiek karakter worden beperkt. De belasting voor de omgeving is bij sommige muzieksoorten groter dan bij andere. Er zijn wat dat betreft grote verschillen tussen een klassiek concert, het optreden van een singer-songwriter, een band met popmuziek of een hardcore dancefestival.

²⁶ Beleidsregel vergunningen evenementen – Gemeente Groningen (2014)

²⁷ Groepsinterview ambtenaren gemeente Groningen (14 mei 2018)

Beperkingen kunnen worden opgenomen in de locatieprofielen, die vanaf 2015 voor de belangrijke locaties gelden. Het gaat daarbij om de locaties waar middelgrote en grote evenementen kunnen worden georganiseerd. Voorlopig gaat het om: Grote Markt, Vismarkt, Waagplein, Ossenmarkt, Damsterplein, Westerhaven, Ebbingekwartier, Noorderplantsoen, Drafbaan Stadspark, Kardingeplass, P2 Euroborg en Roodehaan.

De profielen houden rekening met de fysieke omstandigheden van de locatie zoals het akoestisch profiel, de nabijheid van woningen of andere voorzieningen ende aanwezigheid van kwetsbare natuur. Het aantal van een bepaald type evenementen kan beperkt worden, maar ook de duur of het aantal dagen tussen twee evenementen. Ook kunnen in het profiel regels worden opgenomen met betrekking tot de te gebruiken geluidstechniek, de opstelling van podia en de afstemming van muziekinstallaties.

De profielen zijn ook behulpzaam voor de organisatoren van evenementen. Ze geven inzicht in de aard van de locatie, de aanwezigheid van voorzieningen, de bereikbaarheid en de locatie-gebonden kaders waarbinnen een evenement georganiseerd kan worden.

- Handhaving²⁸

Voorafgaand aan het evenement is vaak contact tussen de gemeente (geluidstechnici) en de organisator van het evenement over de normen en de afstelling van de luidsprekers. Organisatoren beschikken zelf over meetsystemen en bij grote evenementen kan de gemeente op afstand digitaal monitoren. Door de goede contacten tussen gemeente en organisatoren is het de afgelopen jaren bijna nooit nodig geweest om handhavend op te treden. Wel zijn er tijdens het groepsinterview een paar voorbeelden genoemd waarbij de organisator de geluidsproductie moest verlagen.

- Leefbaarheid en meldingen van geluidsoverlast bij evenementen

Sinds 2015 rapporteert de gemeente Groningen in haar jaarverslag het aantal meldingen van geluidsoverlast door evenementen. Er worden meldingen geregistreerd, die dus geen klachten worden genoemd. Het aantal heeft zich sindsdien als volgt ontwikkeld:

- 2015: 275 (uitschieter: Vindicat evenement);²⁹
- 2016: 450 (uitschieters: Kingsland en Paradigm);³⁰
- 2017: 324 (uitschieters: KEI-week, Kingsland en Paradigm);³¹
- 2018: 59 (tot aan peildatum 25-05-2018, geen uitschieters).³²

In 2015 waren er 275 meldingen. Als reactie daarop stelde de gemeente zich ten doel dit aantal te verlagen naar 180. Het behaalde aantal meldingen steeg in 2016 naar 450. Een substantieel deel van deze klachten werd veroorzaakt door het Paradigm festival, waarover 250 meldingen werden gedaan. De organisatie van Paradigm heeft er veel aan gedaan om de geluidsoverlast te verminderen. In 2017 waren er over dit evenement minder klachten, namelijk 50. Paradigm heeft onder meer ingezet op een geluidsmonitoringsysteem, het beperken van het hoofdpodium tot één dag (in plaats van drie), het richten van de geluidsboxen (op basis van een geluidsplan) en het informeren van omwonenden.

Meldingen van omwonenden worden meegenomen in de evaluatie van evenementen. Er is hierbij geen streefgetal per evenement; enkel een streefgetal per jaar van het aantal meldingen van

²⁸ Groepsinterview ambtenaren gemeente Groningen (14-05-2018)

²⁹ <https://gemeente.groningen.nl/sites/default/files/Gemeenterekening%202016.pdf>

³⁰ <https://gemeente.groningen.nl/sites/default/files/Gemeenterekening%202016.pdf>

³¹ <https://groningen.jaarverslag-2017.nl/p21098/6-1-5-evenementen?q=evenementenbeleid>

³² Afdeling Evenementenmanagement – gemeente Groningen

geluidsoverlast bij evenementen in totaal. De gemeente streeft naar vermindering ten opzichte van het jaar ervoor.

Naast het aantal meldingen wordt ook de 'aard' van de melding meegewogen bij evaluaties. Het gaat dan om de intensiteit van de ervaren overlast, zoals door omwonenden omschreven (bijvoorbeeld mensen die aangeven niet thuis te willen zijn tijdens een evenement of die op andere wijze de impact op hun leven in eigen woorden omschrijven).

Bij grote evenementen worden omwonenden vooraf geïnformeerd. Dit leidt tot meer begrip en minder meldingen tijdens het evenement. Het is echter ook een gelegenheid waar de omwonenden aangeven wat voor hen de impact is van zo'n evenement. Vaak is er dan sprake van overlast op meerdere gebieden, zoals toegankelijkheid van de wijk, afval, en geluid.

8. Monitoring en registratie van klachten

In vervolg op de beleidsevaluatie van mei 2018 jl. heeft de gemeente Groningen nog een aantal aanvullende vragen. De gemeente Groningen wil weten of de gehanteerde geluidsnorm bij haar evenementen te rechtvaardigen en te verantwoorden is, of dat de gehanteerde geluidsnorm moet worden verlaagd. Meer specifiek is de gemeente Groningen op zoek naar ervaringen van andere gemeenten met de ontwikkeling van klachten rondom geluidsnormen en wat een (eventuele) verlaging van geluidsnormen voor effecten met zich mee brengt.

De reeds onderzochte gemeenten zijn in augustus 2018 opnieuw benaderd voor een telefonisch interview. Om gefundeerdere uitspraken te kunnen doen zijn er een zestal extra gemeenten benaderd (zie tabel 1). Deze gemeenten zijn gekozen omdat ze enigszins vergelijkbaar zijn wat betreft omvang, type en frequentie van evenementen etc.

Tabel 1: Benaderde gemeenten voor telefonisch interview

Benaderde gemeenten	Interview afgenomen (ja/nee)	Opmerkingen
Amsterdam	Ja	
Assen	Ja	
Eindhoven	Ja	
Enschede	Ja	
Leeuwarden	Nee	I.v.m. ziekte geen contact
Maastricht	Ja	
Nijmegen	Ja	
Utrecht	Ja	
Rotterdam	Nee	Te kort tijdsbestek van onderzoek
Zwolle	Ja	D.m.v. ziekte kort met ander contactpersoon gesproken

Aan deze gemeenten zijn de volgende vragen voorgelegd:

- Is er sprake van een bijstelling van de geluidsnormen? Zo ja, heeft een verlaging van de norm bijgedragen aan de vermindering van het aantal klachten, dan wel aan de vermindering van de ervaren overlast?
- Worden de lager vastgestelde geluidsnormen vaker overtreden?
- Worden de geluidsnormen regelmatig overschreden waardoor veelvuldig gehandhaafd moet worden?

Verlaging van de geluidsnormen & klachtenontwikkeling

De gemeenten Amsterdam en Zwolle zijn de enige gemeenten die recentelijk haar geluidsnormen naar beneden hebben bijgesteld. De gemeente Utrecht is van plan om binnen een aantal jaren de geluidsnormen aan te passen. De gemeente Drenthe werkt samen met de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD³³) om in de gehele provincie een uniforme geluidsnorm toe te passen.

Effecten van een verlaging van de geluidsnorm zijn nog niet vast te stellen. Zo is de monitoring en registratie van klachten bij een reductie van geluidsnormen nog niet vergeleken met de eerdere

³³ Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) of Omgevingsdiensten (OD) zijn gevestigd door heel Nederland. Het RUD en/of de OD zijn nauw betrokken bij verschillende gemeente voor het monitoren en meten van effecten van (geluids)evenementen wat betreft geluidsoverlast, milieubelasting en klachten.

situatie. Wel heeft de gemeente Zwolle 'het idee' dat klachten zijn afgenomen na het verlagen van de norm. Gemeente Amsterdam heeft naar zeggen geen zicht op het aantal klachten na het verlagen van de norm omdat deze door de Omgevingsdienst/Regionale Uitvoeringsdienst worden afgehandeld. De Omgevingsdienst en/of Regionale Uitvoeringsdienst registreren bij meerdere onderzochte gemeenten de klachten w.b.t. geluidsoverlast.

De gemeente Amsterdam zegt niet de illusie te hebben dat het nieuwe beleid leidt tot een totale afwezigheid van overlast en klachten. De verlaagde norm van 85 db(C) is (in de beleving van) voor omwonende naar verwachting nog steeds veel geluidsbelasting. De gemeente Amsterdam geeft aan dat het nieuwe geluidsbeleid hen in staat stelt een betere indicatie te kunnen stellen van geluidsbelasting. Het nieuwe beleid wordt getypeerd als een redelijke middenweg voor de omwonende en de evenementenbezoeker.

Gemeenten zonder verlaging geluidsnormen

Aan de gemeenten waar geen actuele bijstelling van de geluidsnorm heeft plaatsgevonden, is de hypothese voorgelegd of zij denken dat een verlaging (van bijv. 100 db(C) naar 85 db(C)) zal leiden tot een afname van klachten wat betreft geluidsoverlast. Er wordt door de gemeenten aangegeven dat 100 db(C) erg veel is voor omwonenden, zeker met veel evenementen op dezelfde locatie(s). De verwachting is dat het aantal klachten zal afnemen als er minder dan 100 db(C) wordt geproduceerd. Maar, geïnterviewden denken niet dat het verlagen van een geluidsnorm het aantal klachten tot een minimum zal reduceren. Geluid bij evenementen zal voor sommige burgers altijd teveel geluid zijn en klachten zullen altijd blijven komen.

Overschrijdingen geluidsnormen en handhaving

De lager gestelde geluidsnorm in de gemeente Amsterdam is tot nu toe nog niet overschreden. Er is vorig jaar proefgedraaid met de nieuwe normdoelstelling bij toonaangevende evenementen. Destijds is continue gemeten en hebben organisatoren zich gehouden aan de opgedragen norm. Nu de nieuwe norm ingevoerd is, moeten organisatoren van evenementen daar onder blijven. Dit is tot op heden niet overschreden omdat organisatoren op basis van berekeningen en testen vooraf, met verschillende rekenpunten, de geluidsnorm kunnen waarborgen.

Diverse gemeenten geven aan dat door vooraf duidelijk communiceren met organisatoren en tijdens evenementen continue te meten, met zowel permanente meters en/of mobiele meters en aanwezig van de gemeente, de opgelegde geluidsnormen niet snel overschreden worden. Tevens zorgvuldig communiceren met organisatoren over de geluidsnormen vooraf, laat veelvuldige handhaving tijdens het evenement achterwege. Indien het wél overschreden wordt, weten organisaties de opgelegde sancties en eventuele beboeting.

Een uitzonderlijk geval is het TT-evenement in Assen. De gemeente Assen legt hiervoor geen geluidsnormen op. De woordvoerder van gemeente Assen geeft aan dat de praktijk heeft geleerd dat tijdens dit evenement niet op de geluidsnorm te handhaven valt. Wel wordt er extra gehandhaafd op beter controleerbare gedragingen zoals sluitingstijden.

Conclusie

Op basis van de gehouden interviews stellen we vast dat:

- 1) Er weinig tot geen informatie bekend is over de effecten van een daling in de geluidsnormen. De indruk bestaat bij geïnterviewden dat een verlaging van de norm niet tot significante verbeteringen zal leiden. Klachten zullen altijd blijven bestaan.
- 2) De lokale context een belangrijke rol speelt op het aantal klachten.
- 3) Het communicatieproces rondom het evenement een grote rol speelt in het aantal klachten.

Het kwalitatieve onderzoek laat zien dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over strengere geluidsnormen in relatie tot een daling van klachten. De monitoring hiervan vindt nauwelijks plaats en staat nog in de kinderschoenen. Wel is het beeld ontstaan dat de onderzochte gemeenten een afweging moeten maken tussen enerzijds een geluidsbeleid om de leefbaarheid van bewoners te waarborgen, anderzijds een levendige evenementenstad te zijn. Gemeenten merken op dat er over het algemeen meer evenementen worden georganiseerd ten opzichte van voorgaande jaren. Door de aantrekkende economie is het voor ondernemers aantrekkelijker geworden om (meer) evenementen te organiseren. Dit vraagt om scherpe aandacht van een gemeente: welke evenementen op welke locatie en hoe vaak?

Na aanleiding van dit onderzoek is een eerste aanbeveling om de monitoring en registratie van klachten continu bij te houden. Dit maakt het mogelijk om een vergelijking te maken tussen de situatie voor en na een eventuele verlaging van de geluidsnorm. Daarnaast is het advies om experts te betrekken bij het geluidsbeleid (zoals het RUD, akoestische adviseurs of onderzoeksbureaus gespecialiseerd in geluid) zodat per locatie bekeken kan worden wat de beste geluidsnorm is. Door een technisch onderbouwd beleid te voeren weten zowel ambtenaren, organisatoren, omwonenden en het evenementenpubliek waar men aan toe is.

9. Conclusies

Op basis van het verrichte deskresearch, de gehouden interviews en van een vergelijking van het beleid van de gemeente Groningen met de andere vier gemeenten kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De 'Nota Limburg' is bij de Raad van State leidend.
- Dat 'Nota Limburg' leidend is bij de Raad van State wil echter niet zeggen dat er te allen tijde maximaal 70 á 75 dB(A) op de gevel van geluidsgevoelige objecten mag worden gemeten. Hogere geluidsnormen kunnen worden toegestaan middels de zorgvuldige afweging van de verschillende belangen van betrokkenen.³⁴
- Zo speelt bij de ervaren geluidsoverlast het feitelijke geluidsniveau maar voor een deel een rol. Andere factoren die invloed hebben, zijn:³⁵
 - Het karakter van het geluid;
 - De tijden en duur van het evenement;
 - Het aantal evenementen;
 - Andere geluidbronnen;
 - Gevoeligheid omwonenden;
 - Informatie en betrokkenheid;
 - Ervaringen en klachtenafhandeling.
- Gemeenten erkennen de invloed van bovenstaande factoren en vinden het met name belangrijk om omwonenden goed te informeren en te betrekken; (tijdige) communicatie is het sleutelwoord;
- De geluidsnormen van de gemeente Groningen zijn – net als in vrijwel alle geanalyseerde gemeenten – ruimer dan wordt voorgeschreven in de 'Nota Limburg'.
- Bastonen in de muziek zijn de afgelopen jaren in toenemende mate een belangrijke rol gaan spelen. Dit is terug te zien bij de bestudeerde gemeenten die (net als Groningen) naast A- ook C-normen hanteren. Amsterdam hanteert uitsluitend C-normen.
- De geluidsnormen van de gemeente Groningen zijn ruimer dan de normen in Amsterdam, Rotterdam, Zwolle en Utrecht.
- Geluidsoverlast melden is laagdrempeliger geworden;
- Er wordt door gemeenten verschillend omgegaan met meldingen of klachten over geluidsoverlast. De ene gemeente focust op handhaven; de andere op communiceren. Zo treedt de gemeente Rotterdam actief op door bij klachten de decibels te verlagen of een evenement (tijdelijk) stil te leggen en kiest de gemeente Zwolle ervoor om snel te reageren op klachten en uit te leggen hoe het beleid van de gemeente werkt.
- Voor organisatoren is het van belang dat geluid een bepaald niveau kan of mag behalen, zodat de beleving van hun evenement van voldoende kwaliteit blijft.
- Landelijk kan de overheid niet tot een eenduidig advies komen over maximale geluidsnormen. Het is namelijk niet mogelijk om een geluidsniveau vast te stellen waarbij er voor niemand gehoorschade kan optreden;
- Er is toenemende aandacht voor de preventie van gehoorschade, waarbij er – in plaats van specifiek op het geluidsniveau te sturen – van organisatoren van evenementen wordt verwacht dat zij maatregelen treffen om gehoorschade te voorkomen. Denk hierbij aan het beschikbaar stellen van oordopjes, geluidsluwe zones, het beter richten van luidsprekers, et cetera.

³⁴ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2016:1245>

³⁵ 'Geluid bij evenementen' - GeluidBuro

10. 'Best practices'

De vergelijking met andere gemeenten levert een aantal nuttige tips en tricks op:

- De gemeente Amsterdam zet, naast de verlaagde geluidsnormen, een breed pakket aan maatregelen in om geluidsoverlast te beperken. Er wordt meer gevraagd van organisatoren van evenementen zoals akoestisch onderzoek vooraf, beste beschikbare technieken en het betrekken van omwonenden. Hier gaat een preventieve werking van uit.
- De gemeente Rotterdam gebruikt geen algemeen geldende geluidsnormen en zet in op maatwerk qua locatie en evenement. Pas bij de vergunningverlening worden geluidsnormen vastgesteld. Het maatwerk gaat zelfs zo ver dat er tijdens evenementen nog bijgestuurd kan worden om zo de geluidsoverlast te beheersen.
- De gemeente Zwolle ziet een sleutelrol weggelegd voor communicatie. De gemeente gaat voor het snel reageren op meldingen en klachten en vindt het belangrijk om inwoners vroegtijdig en goed te informeren. In contact zijn en blijven is belangrijk.
- De gemeente Utrecht wil alle betrokkenen goed meenemen in haar beleid en kiest daarom voor een uitgebreid proces met een stapsgewijze aanpak bij het opstellen van profielen voor evenementenlocaties.
- De gemeente Groningen heeft voorafgaand aan een evenement vaak contact met de organisator over de normen en de afstelling van de luidsprekers. Organisatoren beschikken zelf over meetsystemen en bij grote evenementen kan de gemeente op afstand digitaal monitoren. Door de goede contacten tussen gemeente en organisatoren is het de afgelopen jaren bijna nooit nodig geweest om handhavend op te treden.