

Kinderen hinderen?

Stemgeluid van spelende kinderen op schoolpleinen

Mogen wij kinderen hinderen in hun spel op schoolpleinen vanwege de hinder die zij daarmee veroorzaken bij omliggende bewoners? In die lastige maatschappelijke afweging is recent gekozen voor de spelende kinderen.

Door Jan Granneman

Over de auteur:

Ir. J.H. Granneman is directeur bij Peutz bv, afdeling industrie, vestiging Zoetermeer

De Minister van VROM zal de beoordeling van stemgeluid door kinderen op schoolpleinen en kinderdagverblijven zodanig wijzigen dat dit stemgeluid niet langer aan de standaard geluidsgrenswaarden wordt getoetst. Daarmee worden verregaande consequenties van uitspraken van de Raad van State (hierna: ABRS) over dit onderwerp vermeden. Omwonenden van schoolpleinen stelden soms met succes beroep in tegen een gemeente die afwijzend reageerde op een handhavingverzoek vanwege de ondervonden geluidhinder door spelende kinderen op een nabijgelegen schoolplein.

ACHTERGROND

Duidelijk waarneembaar geluid van spelende kinderen is van alle dag. Dat betreft niet alleen schoolpleinen, maar ook straten in woonwijken buiten de schooltijden. Met name in straten zonder doorgaand verkeer neemt het geluidsniveau vaak duidelijk toe na schooltijd, en gedurende langere tijd op woensdagmiddag, met als overduidelijke oorzaak buiten spelende kinderen.

Scholen zijn bewust in woonwijken gesitueerd om de afstand tot het ouderlijk huis zo kort mogelijk te houden. Bewoners van nabijgelegen woningen kunnen daardoor last ondervinden van overduidelijk stemgeluid van kinderen tijdens hun spel op het schoolplein. Omwonenden die een handhavingactie van de gemeente vroegen tegen deze geluidhinder zijn in beroepsprocedures meerdere keren door de ABRvS in het gelijk gesteld, onder toepassing van de standaard geluidvoorschriften in de desbetreffende wettelijke besluiten en bijbehorende toelichtingen. Vaak worden de standaard geluidsgrenswaarden overschreden. Dit leidt tot de noodzaak van maatregelen. Deze zijn evenwel zeer ingrijpend in de 'bedrijfsvoering' van scholen (geheel niet of korter buiten spelen) dan wel in materieel opzicht (omvangrijke geluidschermen).

De keuze van de Minister mag niet uitgelegd worden als het negeren van de geluidsoverlast die burens ondervinden. Spelende kinderen kunnen een "oorverdovend" lawaai veroorzaken. Mensen verhuizen zelfs vanwege de ondervonden geluidhinder. Er moet dan ook zorgvuldig omgegaan worden met de mogelijk-

heden om die geluidsoverlast te verminderen, bijvoorbeeld door een optimale planologie.

AANLEIDING: EEN PRAKTIJKSITUATIE

De aanleiding om fundamenteel de bestaande wetgeving en de vaste jurisprudentie over dit onderwerp te analyseren, vormde een langsepende juridische affaire bij een basisschool. Een omwonende verzocht de gemeente om handhaving vanwege geluidsoverlast. De gemeente weigerde, mede vanuit de stelling dat er sprake van een buitenterrein was, zodat stemgeluid niet beoordeeld behoeft te worden. Daarover is in diverse Raad van State-zaken veel discussie ontstaan, evenals over de resultaten van geluidsmetingen ter bepaling van het referentieniveau van het omgevingsgeluid bij de voor- en achtergevels van woningen. Die analyse van de jurisprudentie leidde onzerzijds tot een aantal kanttekeningen bij de tot dan toe gevolgde redeneringen, en tot een voorstel voor een alternatieve beoordelingswijze mede gestoeld op het 'Activiteitenbesluit'. Daarover is overleg gevoerd met het Ministerie van VROM. Het Ministerie heeft naar aanleiding daarvan bestaand onderzoek naar de hinderlijkheid van spelende kinderen geïnventariseerd.

FORMELE ACHTERGRONDEN VAN DE BEOORDELINGSWIJZE

In het "Activiteitenbesluit" zijn voor scholen standaard geluidsgrenswaarden opgenomen in artikel 2.17, lid 1, onder a (tabel 2.17a). Daarbij is ook artikel 2.18 lid 1, onder a van belang:

1. Bij het bepalen van de geluidsniveaus, bedoeld in de artikelen 2.17, 2.19 en 2.20, blijft buiten beschouwing:

a. het stemgeluid van personen op een onverwarmd en onoverdekt terrein, dat onderdeel is van de inrichting, tenzij dit terrein kan worden aangemerkt als een binnenterrein.

Mogelijke criteria voor het onderscheid tussen binnen- en buitenterrein worden in de toelichting bij dit artikel gegeven:

Bij het bepalen van het geluidsniveau wordt buiten beschouwing gelaten het stemgeluid van personen op een onverwarmd en onoverdekt terrein, dat onderdeel is van de inrichting, tenzij dit terrein kan worden aangemerkt als een binnenterrein. Het betrekken van stemgeluid van bezoekers in de beoordeling van de geluidsnormen is problematisch. Geluid afkomstig van terrassen wordt niet of nauwelijks afgeschermd en kan direct omliggende gevels belasten. Rigide toepassing van de geluidsnormen zou het in veel gevallen onmogelijk maken een terras in gebruik te hebben. De uitsluiting van stemgeluid afkomstig van een buitenterrein geldt feitelijk uitsluitend voor situaties waarbij het buitenterrein aan de straat of een andere openbare

ruimte is gelegen. In deze gevallen mag worden aangenomen dat het van bijvoorbeeld het terras afkomstige geluid opgaat in het omgevingsgeluid. Echter indien een buitenterrein omsloten is door bebouwing zal het omgevingsgeluid doorgaans veel lager zijn. Stemgeluid van het terras zal dan eerder leiden tot overlast. De beoordeling van dergelijke situaties dient overeenkomstig artikel 2.17 te geschieden. Met onoverdekt terrein wordt bedoeld een voor publiek toegankelijk onbebouwd deel van de inrichting, dus een buitenterrein zoals een tuin of een terras. Met een overdekking wordt een vaste overdekking bedoeld en niet een zonnescherf of luifel. Verwarmde of overdekte terrassen noden tot een gebruik in alle jaargetijden en moeten overeenkomstig artikel 2.17 worden beoordeeld.

In deze toelichting wordt gesproken over 'onverwarmd en onoverdekt terrein', 'bezoekers', 'terras(sen)', 'voor publiek toegankelijk', die geen associaties oproepen met een schoolplein. De wetgever had hierbij waarschijnlijk horecagelegenheden in gedachten. Om die reden is interessant ook artikel 2.18. lid 1 onder b aan te halen:

1. Bij het bepalen van de geluidsniveaus, bedoeld in de artikelen 2.17, 2.19 en 2.20, blijft buiten beschouwing:

- a. (...)
- b. het stemgeluid van bezoekers op het open terrein van een **inrichting voor sport- of recreatieactiviteiten;**

De toelichting bij dat artikel zegt:

In dit onderdeel wordt bepaald dat bij het bepalen van de geluidsniveaus, bedoeld in de artikelen 2.17, 2.19 en 2.20 buiten beschouwing blijft het stemgeluid van bezoekers op het open terrein van een inrichting voor sport- of recreatieactiviteiten. Het beheersen daarvan is slechts mogelijk door zeer vergaande maatregelen en buitensporige kosten, hetgeen niet gewenst is. Het zou daarbij kunnen gaan om het geheel of gedeeltelijk afschermen of overkappen van open terreinen van aanzienlijke afmetingen. Door het voeren van een juist ruimtelijke ordeningsbeleid is doorgaans te voorkomen dat overlast ontstaat in een omliggende woonomgeving.

Geluidreducerende voorzieningen om menselijk stemgeluid van bezoekers op het open terrein van sport- en recreatie-inrichtingen aan de grenswaarden te laten voldoen zijn weinig realistisch ('vergaande maatregelen en buitensporige kosten'). Dit argument geldt ook voor schoolpleinen. 'Bezoekers' zou dan vervangen moeten worden door 'schoolpleingebruikers'. De geluidsniveaus ten gevolge van kinderen (en ouders en leerkrachten) worden dan niet aan de standaard geluidsgrenswaarden getoetst. Aansluiting bij de beoordelingswijze voor sport- en recreatie-inrichtingen lijkt verdedigbaar. Daarbij speelt namelijk ook een belangrijke rol dat de wetgever dergelijke activiteiten met een algemeen maatschappelijk nut niet onmogelijk heeft willen maken. Die afweging speelt minder bij horeca-inrichtingen met een commerciële doelstelling en vaak terrassen met een beperkte omvang. Bovendien kan het commerciële belang van de drijver van de inrichting tegenover het belang van omwonenden om geen geluidoverlast te ondervinden anders worden gewogen dan bij schoolpleinen. Ook zal – vanwege verschil in algemeen maatschappelijk belang – de acceptatie door omwonenden van stemgeluid bij schoolpleinen anders zijn dan dat van terrassegebruikers.

JURISPRUDENTIE

In beroepsprocedures blijkt cruciaal in hoeverre het schoolplein als binnen- dan wel als buitenterrein beschouwd moet worden. Formeel dient aan de standaard geluidsgrenswaarden in het Activiteitenbesluit te worden voldaan indien het een binnenterrein betreft. Die grenswaarden zullen bij dichterbij gelegen woningen vaak worden overschreden, met grote gevolgen voor het schoolpleingebruik.



UITZICHT VANAF HET SCHOOLPLEIN (A IN DE VOLGENDE LUCHTFOTO) NAAR OMRINGENDE WONINGEN

De eerder geciteerde toelichting bij artikel 2.18 lid 1, onder a verengt de betekenis van 'buitenterrein' door deze 'feitelijk uitsluitend' te laten gelden indien deze aan de straat of een andere openbare ruimte is gelegen. Als tegenstelling daarvan wordt een binnenterrein genoemd. Een binnenterrein is een buitenterrein dat omsloten is door bebouwing. Het is mogelijk dat de wetgever hierbij een geheel door bebouwing afgesloten binnenplaats heeft bedoeld, zoals bij terrassen voorkomt. Voor het onderscheid tussen binnen- en buitenterrein ontbreken echter onomstreden criteria.

De ABRS verwijst in uitspraken ook naar voornoemde toelichting: indien een buitenterrein omsloten is door bebouwing zal het omgevingsgeluid doorgaans veel lager zijn; stemgeluid van het schoolplein zal dan eerder leiden tot overlast. Vervolgens oordeelt de ABRS dat inzake de vraag wanneer een schoolplein is aan te merken als binnenterrein de hoogte van het aldaar heersende referentieniveau van het omgevingsgeluid van belang is. Bepalend is namelijk de mate van beslotenheid van de ligging van het schoolplein, hetgeen volgens de ABRS blijkt uit een lager referentieniveau van het omgevingsgeluid. Indien het referentieniveau op het schoolplein aanmerkelijk lager is dan wanneer dit deel van de inrichting aan de straat of een andere openbare ruimte zou zijn gelegen, bestaat aanleiding het stemgeluid niet uit te sluiten bij de beoordeling van de door de inrichting te veroorzaken geluidbelasting.

De ABRS hanteert overigens zowel het referentieniveau *bij* als *op* het speelterrein. Het maakt echter een groot verschil of het referentieniveau *op* dan wel *bij* het schoolplein vastgesteld moet worden. De omschrijving 'bij het speelterrein' kan suggereren dat het referentieniveau in de tuin dan wel ter hoogte van de gevel van omliggende woningen bepaald zou moeten worden. En dat leidt veelal tot een wezenlijk ander resultaat dan op het schoolplein zelf.

Bij de ABRS-redenering dat een lager omgevingsgeluidniveau een indicatie kan zijn voor de karakterisering 'binnenterrein' (hoe begrijpelijk ook vanuit de formele wetteksten) zijn kanttekeningen te plaatsen:

- Tamelijk formeel: de toelichting spreekt over omgevingsgeluid, de ABRS hanteert daarvoor het referentieniveau (dus veelal het L95). Ook als maat zou gehanteerd kunnen worden het equivalente omgevingsgeluidniveau dat getalsmatig meer rekening houdt met kortdurende, hogere geluidsniveaus.
- Hoeveel 'lager' dient aangehouden te worden? In een specifieke situatie is 7 dB geconstateerd en daarmee blijkbaar door de ABRS als aanmerkelijk lager beoordeeld (ABRS 200403694/2).



SCHOOL MET DEEL TUSSEN WONINGEN (A) EN DEEL AAN DE OPENBARE WEG (B)

- De ABRS hanteert een relatieve benadering: het verschil is bepalend ('aanmerkelijk lager'). Echter, een absolute benadering is ook van belang. Immers, ondanks een veel lager omgevingsgeluidniveau ten opzichte van de voorgevel kan toch sprake zijn van een tamelijk hoog omgevingsgeluidniveau op de achtergevel in absolute zin. Dan is de verwachting dat 'stemgeluid van het schoolplein eerder tot overlast zal leiden' niet gerechtvaardigd. Anderzijds kan sprake zijn van een gering verschil (en dus de kwalificatie 'buitenterrein'), echter met op beide gevels zeer lage omgevingsgeluidniveaus. Dan zou ook in die situatie stemgeluid van het schoolplein tot overlast kunnen leiden, ook al hoeft stemgeluid formeel niet beoordeeld te worden. Deze benadering is dus onvoldoende onderscheidend voor het kwalificeren van een overlastsituatie.
- Het verschil in omgevingsgeluid tussen voor- en achtergevel kan sterk afhankelijk zijn van welke woningen ten opzichte van het schoolplein worden beschouwd in relatie tot de verkeersintensiteit op de naastgelegen wegen. Daardoor kan voor bepaalde woningen nabij dat schoolplein sprake zijn van binnerterrein en voor andere woningen nabij datzelfde schoolplein van buitenterrein. Dit komt een eenduidige beoordeling niet ten goede.
- Daarnaast kan een probleem ontstaan indien in de loop van de tijd het omgevingsgeluid daalt, bijvoorbeeld door omringende wegen verkeersluw te maken danwel de oprichting van geluidafschermende gebouwen. Hiermee ontstaat een rechts-onzekere situatie voor de school.
- Door VROM aangevoerd wetenschappelijk onderzoek naar dosis-effectrelaties in het kader van de herziening van de 'Handreiking industrielawaai en vergunningverlening' toont aan dat er geen directe relatie bestaat tussen de hoogte van het omgevingsgeluid en de kans op geluidhinder (hoewel daarover

nog discussie bestaat tussen partijen). Daarmee zou een belangrijke basis voor deze benadering vervallen (namelijk dat 'een lager omgevingsgeluidniveau eerder tot overlast zal leiden').

- De ABRS-benadering heeft als kennelijk uitgangspunt dat bij een lager referentieniveau aan de 'binnenruimtezijde' aan de standaard geluidsgrenswaarde van 50 dB(A) in de dagperiode getoetst moet worden. Daarbij wordt mogelijk impliciet verondersteld dat het referentieniveau ook 50 dB(A) zou zijn. In een 'binnenruimte' zal dat vaak wezenlijk lager zijn. Anderzijds suggereert deze benadering ook dat aan de zijde van de straat of een andere openbare ruimte een referentieniveau van 50 dB(A) of hoger verwacht zou kunnen worden waarmee stemgeluid minder hinderlijk zou zijn. Echter, juist in veel praktijksituaties met schoolpleinen nabij een straat in een rustige woonwijk treedt dat niet op. Met andere woorden: een verschil in referentieniveau voor en achter de woning (in de situatie met een schoolplein als binnenruimte aan de achterzijde van de woning) rechtvaardigt geenszins het wel of niet moeten toetsen aan de standaard geluidsgrenswaarden.
- Het wel of niet ervaren van geluidsoverlast door spelende kinderen is ook gerelateerd aan niet-akoestische factoren, zoals de erkenning van het maatschappelijk belang van de school c.a. en de historisch reeds lang bestaande situatie.

Deze principiële onduidelijkheden leiden tot de conclusie dat voornoemde toelichting niet strikt juridisch-akoestisch toegepast zou mogen worden. Daarvoor is de tekst onvoldoende "discriminerend" om voor alle situaties onderscheid tussen binnen- en buitenterrein rechtstreeks te kunnen maken.

HINDER VAN KINDERSPEELPLAATSEN

Door het Ministerie van VROM is vanwege de onderhavige problematiek het volgende over de hinderlijkheid van stemgeluid van spelende kinderen opgemerkt.

Er staan in Nederland meer dan 7.000 scholen voor basisonderwijs waarop meer dan 1,5 miljoen kinderen les krijgen. Gemiddeld is dat 1 school per 1000 woningen, waardoor de kans groot is dat inwoners een school in de buurt hebben. En dat is ook de bedoeling: dan blijven de afstanden huis-school kort, wat het milieu en de veiligheid ten goede komt.

In het speekwartier mogen die 1,5 miljoen kinderen hun jeugdige energie even kwijt op het speelplein dat bijna altijd bij de school aanwezig is. Dat gaat meestal gepaard met enig rumoer, dat iedereen wel kent.

Dat dit goed hoorbaar is lijkt geen twijfel, maar de vraag is hoe hinderlijk het is in vergelijking met andere geluiden.

Daar is geen rechtstreeks onderzoek naar gedaan, maar in de diverse Hinder inventarisaties die in Nederland zijn uitgevoerd wordt wel gevraagd naar waarnemen van buiten spelende kinderen en de hinder daarvan. Dan blijkt dat 55% dat dagelijks of minstens wekelijks hoort, terwijl 6% daarvan hinder ondervindt en 2% ernstige hinder. De volgende tabel vergelijkt dit met een aantal andere bronnen.

Interessant is de vergelijking met fabrieken en bedrijven: dit wordt

Waarneming van geluiden in de woonomgeving en hinder.				
Inventarisatie onderzoek 1998				
	waarneming		hinder	
	dagelijks	wekelijks	dagelijks	wekelijks
buiten spelende kinderen	39	16	6	2
Kerkklok	11	26	4	3
Tuinonderhoud	1	10	4	1
fabrieken en bedrijven	2	2	2	1
Treinen	13	5	4	1
Bromfietsen	45	13	30	15

door 4% van de bevolking dagelijks of wekelijks waargenomen, en is 2% gehinderd (1% ernstig). Zou dezelfde verhouding opgaan voor de spelende kinderen, dan zou 30% van de bevolking gehinderd zijn. Bij bromfietsen (die ongeveer net zo vaak gehoord worden als kinderen) is 30% gehinderd en zelfs 15% ernstig.

Waar dit precies aan ligt is moeilijk aan te geven. Enerzijds is de blootstelling waarschijnlijk lager (in L_{den} uitgedrukt), anderzijds is de tolerantie waarschijnlijk groter. Dat betekent dat bij gelijke blootstelling de hinder lager uitvalt.

In voorgaand VROM-citaat is sprake van L_{den} , waarbij het geluid jaargemiddeld wordt bepaald. Stemgeluid van spelende kinderen op schoolpleinen treedt vooral in de dagperiode en voornamelijk tijdens werkdagen op. L_{den} leidt vanwege de jaarmiddeling tot een lagere waarde voor het equivalente geluidniveau dan wanneer dat alleen wordt gerelateerd aan de "representatieve bedrijfssituatie" op een werkdag. Op basis van uitgebreid wetenschappelijk onderzoek wordt de jaargemiddelde L_{den} door deskundigen in brede zin beschouwd als een adequate 'voorspeller' van geluidhinder.

De grotere tolerantie ten aanzien van stemgeluid van kinderen op een schoolplein kan verband houden met de verschillende overwegingen (in willekeurige volgorde):

- het treedt op tijdens werkdagen waarbij potentieel gehinderden zelf vaak elders werkzaam zijn;
- indien potentieel gehinderden wel thuis werkzaam zijn, kan de werkzaamheid voldoende afleiding bieden om zich niet of minder gehinderd te voelen door stemgeluid van spelende kinderen;
- kindergeluiden worden als onlosmakelijk onderdeel van de samenleving gezien;
- schoolpleingeluiden horen bij de schoolopleiding van kinderen; die opleiding wordt door vrij algemeen als uiterst zinvol beschouwd;
- hogere geluidniveaus bij woningen door stemgeluid van schoolpleinactiviteiten houden mede verband met de bewust gekozen relatief korte afstand van woningen tot met name basisscholen, door deze in woonwijken te situeren;
- het is ook voor niet-akoestici begrijpelijk dat er in het algemeen geen realistische voorzieningen mogelijk zijn om stemgeluid van schoolpleinkinderen wezenlijk te reduceren, met name in bestaande situaties.

Ter vergelijking: in Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland en België is uitdrukkelijk bepaald dat kinderspeelplaatsen zijn uitgezonderd van geluidnormering.

Het voorgaande laat onverlet om in nieuwbouwsituaties planologisch te streven naar een stedenbouwkundige invulling en bouwtechnisch uitvoering van scholen en nieuwbouwwoningen waarbij de geluidoverlast in en nabij woningen wordt geminimaliseerd.

CONSEQUENTIES VAN EEN BENADERING VAN SCHOOLPLEINEN ALS BINNENTERREIN

De standaard geluidsgrenswaarden worden vaak overschreden. Deze kunnen door middel van de volgende maatregelen worden opgeheven (brongerichte maatregelen zijn niet aan de orde):

- Geluidoverdrachtbeperkende voorzieningen: door geluidschermen tussen schoolplein en woningen kan een voldoende reductie worden bereikt, zij het dat daarvoor omvangrijke schermen benodigd zijn. Daartegen kan door (een deel van de) omwonenden bezwaar gemaakt worden, bijvoorbeeld vanwege visuele hinder. Dergelijke omvangrijke schermen kunnen ook een gettoachtige spelomgeving veroorzaken die, zacht uitgedrukt, als bezwaarlijk beoordeeld kan worden.

- Organisatorische maatregelen: besloten kan worden de kinderen niet, minder lang of elders buiten te laten spelen. Niet buiten spelen lijkt niet realistisch. Minder lang buiten spelen lijkt ook niet haalbaar en zal bovendien de hinder niet weg nemen, hooguit verkorten. Elders buiten spelen heeft vaak ook grote nadelen (veiligheid vanwege grotere afstand tot eigen klaslokaal, verplaatsing van het probleem).
- Beleidsmatige maatregelen door middel van een maatwerkvoorschrift met hogere geluidgrenswaarden waaraan kan worden voldaan, met als bijkomende argumentatie dat het vaak een reeds decennialang bestaande situatie betreft.

In deze afweging van maatschappelijk belangen is ook de uitspraak van de ABR (200603295/1, 21 maart 2007) interessant. Daarin wordt geoordeeld dat het wijkbelang van een speelplein aan de overzijde van de weg groter is dan het belang van bewoners inzake geluidoverlast en privacy.

CONCLUSIE

Door scholen in Nederland is er bij de Minister van VROM op aangedrongen om stemgeluid vanwege gebruikers van schoolpleinen buiten beoordeling te laten. In het voorgaande zijn daarvoor diverse argumenten aangevoerd, waarbij een belangrijke overweging is het maatschappelijk belang van schoolpleinen en de verstrekkende gevolgen van het moeten voldoen aan standaard geluidgrenswaarden.

Er zijn ook al gevallen bekend waarin bij kinderdagverblijven het aantal kinderen en de duur van buiten spelen bewust wordt beperkt, met de nodige discussies daarover. In dat verband wordt al gesproken over het 'ophokken van kinderen'.

Inmiddels is bekend dat de Minister het Activiteitenbesluit op dit punt aanpast, waarbij stemgeluid van spelende kinderen op schoolpleinen en bij kinderdagverblijven, onder bepaalde randvoorwaarden, buiten de beoordeling wordt gelaten. Gezien het voorgaande lijkt dat een gerechtvaardigd besluit.