

Beoordeling burenlawaai ten behoeve van gemeentelijk beleid woonoverlast

Erik Roelofsen, Nederlandse Stichting Geluidshinder (NSG)

Oktober 2020 (CONCEPT)

Ongeveer een half miljoen Nederlanders ondervinden zodanig hinder van hun burenen of omwonenden dat hun dagelijks leven ernstig wordt verstoord. Om dat te kunnen aanpakken, is op 1 juli 2017 de 'Wet aanpak woonoverlast' in werking getreden.

Volgens artikel 151d van de Gemeentewet krijgt de burgemeester een bevoegdheid om een gedragsaanwijzing te geven aan de hinderveroorzaker. Deze last onder bestuursdwang kan worden opgelegd aan zowel een huurder als een eigenaar/bewoner van een woning.

Met een bevoegdheid van een gedragswijziging en een tijdelijke uithuisplaatsing van de overlastbezorger hoopt de wetgever de burgemeester genuanceerdere instrumenten te verschaffen die het mogelijk maken om overlast in een eerder stadium dan voorheen aan te pakken.

Een gedragsaanwijzing kan inhouden dat een gebruiker of een in-gebruik-gever van een woning overlastgevend handelingen moet staken dan wel juist actie dient te ondernemen om overlast te beëindigen. Bij niet-naleving van de gedragsaanwijzing verbeurt de overlastgever een dwangsom, of gaat de burgemeester zelf over tot het uitvoeren van feitelijke handelingen ten einde de overlast te stoppen.

Welke gedragsaanwijzingen de burgemeester kan geven, hangt af van wat de gemeenteraad in een verordening heeft vastgesteld. Die heeft de verstrekkende bevoegdheid gekregen om via de burgemeester diep in de persoonlijke levenssfeer in te grijpen

De gemeenteraad kan in de desbetreffende verordening regels opstellen over geluidsoverlast vanuit een woning en de bijbehorende buitenruimte (tuin e.d.). Hierbij kan men denken aan het definiëren van wat is geluidshinder, het stellen van geluidsnormen, maximering van het aantal huisdieren alsmede de soort ervan, maximering van het aantal bezoekers per dag, enz. enz.

De tekst van het artikel luidt als volgt:

Artikel 151d

1. De raad kan bij verordening bepalen dat degene die een woning of een bij die woning behorend erf gebruikt of tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, er zorg voor draagt dat door gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt.
2. De in artikel 125, eerste lid, bedoelde bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wegens overtreding van het in het eerste lid bedoelde voorschrift wordt uitgeoefend door de burgemeester. De burgemeester oefent de bevoegdheid uit met inachtneming van hetgeen daaromtrent door de raad in de verordening is bepaald en slechts indien de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden tegengegaan.

Onverminderd de laatste volzin van het tweede lid kan de last, bedoeld in de eerste volzin van dat lid, een verbod inhouden om aanwezig te zijn in of bij de woning of op of bij het erf. Het verbod geldt voor een periode van tien dagen. De artikelen 2, tweede lid, en vierde lid, aanhef en onder a en b, 5, 6, 8, eerste lid, aanhef en onder a en b, 9 en 13 van de Wet tijdelijk huisverbod zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de burgemeester bij ernstige vrees voor verdere overtreding de looptijd van het verbod kan verlengen tot ten hoogste vier weken.

Wanneer is er sprake van te veel woonoverlast op het gebied van geluid?

In het kader van dit beleid kan de raad een beleid inzake burenlawaai vaststellen. Hierbij kan worden aangesloten bij een veel gebruikte beoordelingswijze over burenlawaai. Deze beoordelingswijze is een veelvuldig toegepaste methodiek waar inmiddels veel ervaring mee is opgedaan. Deze methodiek heeft weliswaar nog geen wettelijke status, maar in het kader van de nieuwe gemeentelijke bevoegdheden zou het wel kunnen worden toegepast.

Bij het beoordelingssysteem burenlawaai wordt de mate van geluidsoverlast van de burenen uitgedrukt in een viertal burenlawaaiklassen:

Tabel 1: Klassenindeling burenlawaai

KLASSE BURENLAWAAI	OMSCHRIJVING	OVERSCHRIJDING VAN HET NORMNIVEAU
I	Burenen wel hoorbaar maar normaal niet hinderlijk	Geen
II	Burenen tamelijk vaak duidelijk hoorbaar. Vaak enige geluidsoverlast, soms ernstige geluidhinder	0-5 dB
III	Vaak ernstige geluidhinder	5-10 dB
IV	Ontoelaatbaar veel geluidsoverlast	Meer dan 10 dB

Klasse I: wel hoorbaar, maar niet hinderlijk

In normale situaties hebben bewoners geen hinder van hun burenen. Ze zijn wel hoorbaar, maar niet hinderlijk. Incidentele situaties zoals geluidsoverlast bij feesten of verbouwingen worden onderling opgelost door communicatie: de lawaaimaker geeft van tevoren aan dat er extra lawaai gemaakt wordt en wanneer de herrie ophoudt. Dan valt men in burenlawaai-klasse 0: geen overschrijding van de grenswaarden. Het kan wel voorkomen dat de burenen tamelijk vaak hoorbaar zijn en voor burenen met een iets verhoogde geluidgevoeligheid toch hinderlijk. In dergelijke gevallen moet de geluidontvanger de geluiden tolereren omdat ze tot de normale leefgeluiden behoren.

Klasse II: vaak enige overlast, soms ernstige geluidhinder

Er is veel geluidhinder. Dit is zodanig dat de burenen erop moeten worden aangesproken. Het doel daarvan is dat het gedrag wordt aangepast. Soms is er sprake van rumoerige burenen, grote gezinnen met o.a. kleinere kinderen, mensen die zich niet veel aantrekken van de mogelijke hinder bij de burenen of zich daar onvoldoende bewust van zijn. De onderlinge communicatie raakt verstoord, de hinder neemt toe. Soms is dit stadium al gepasseerd en is een mediator of buurtbemiddelaar nodig om hier onderling uit te komen.

Klasse III: vaak ernstige geluidhinder

In deze categorie is er sprake van ernstige geluidsoverlast. Dit is dermate ernstig dat hulp van buiten noodzakelijk is. De onderlinge communicatie is vaak verstoord. Er moeten externe partijen ingrijpen om een einde te maken aan de geluidhinder. Dit kan zijn de verhuurder of de lokale overheid. Een ernstige waarschuwing is soms nodig, soms in de vorm van een gele kaart. Ook kan een gedragsaanwijzing worden gegeven volgens artikel 151 d gemeentewet. Voor de bewijsvoering van de overlast is een verkennend of gekwalificeerd burenlawaai-onderzoek nodig gedurende een of meer weken met geluidopnamen en logboek.

Klasse IV: Ontoelaatbaar veel geluidhinder

Deze mate van geluidhinder is ontoelaatbaar. Dit is een ernstige aantasting van het woongenot. Er moeten de zwaarste juridische middelen worden gebruikt om aan de geluidhinder een eind te maken. Te denken valt aan in beslagname van apparatuur, opzegging huurcontract, gedragsaanwijzing volgens artikel 151 d gemeentewet, tijdelijk woonverbod van de lawaaimaker, een rode kaart van de gemeente en dergelijke. Voor een dergelijke maatregel is juridisch bewijs nodig zoals een gekwalificeerd burenlawaai-onderzoek gedurende enige tijd met geluidopnamen en logboek.

Normwaarden burenlawaai

Normstelling voor het geluid van burelen is tweeledig. Enerzijds gelden wettelijke normen vanuit het Bouwbesluit en anderzijds zijn er geen wettelijke normen voor het geluid afkomstig van burelen.

Echter in het kader van artikel 37 van Boek 5 Burgerlijk Wetboek is het niet toegestaan onrechtmatige hinder te veroorzaken. Wanneer er mogelijk sprake is van onrechtmatige hinder, zal op dit artikel vaak een beroep worden gedaan. Het artikel bepaalt namelijk: 'De eigenaar van een erf mag niet in een mate of op een wijze die volgens artikel 162 van Boek 6 onrechtmatig is, aan eigenaars van andere erven hinder toebrengen zoals door het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen, door het onthouden van licht of lucht of door het ontnemen van steun.'

De bepaling spreekt over onrechtmatigheid uit artikel 162 van Boek 6 BW. Wat onrechtmatig is kan worden aangevoerd door te bepalen wat het geluidniveau is van het veroorzakende apparaat of activiteit en dit te toetsen aan geluidsnormen die als acceptabel kunnen worden beschouwd.

Acceptabele geluidsnormen

Het lijkt verstandig om voor geluid afkomstig van burelen aan te sluiten bij de wettelijke normen in het kader van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Voor geluidsniveaus binnen in de woning is het algemeen geaccepteerd dat hiervoor een geluidsnorm wordt aangehouden van 35 dB(A) in de woon- of slaapkamer in de dagperiode. Dit ziet er voor alle beoordelingsperiodes als volgt uit:

$L_{A,r,L,T}$ in een verblijfsruimte¹ van woningen 35 dB(A) tussen 07.00 tot 19.00 uur;

$L_{A,r,L,T}$ in een verblijfsruimte¹ van woningen 30 dB(A) tussen 19.00 tot 23.00 uur;

$L_{A,r,L,T}$ in een verblijfsruimte¹ van woningen 25 dB(A) tussen 23.00 tot 07.00 uur.

Voor incidentele verhogingen, zogeheten piekgeluiden, kan een waarde worden aangehouden die 10 dB(A) hoger is dan het gemiddelde geluidsniveau. Dit ziet er voor alle beoordelingsperiodes als volgt uit:

$L_{A,max}$ in een verblijfsruimte¹ van woningen 45 dB(A) tussen 07.00 tot 19.00 uur;

$L_{A,max}$ in een verblijfsruimte¹ van woningen 40 dB(A) tussen 19.00 tot 23.00 uur;

$L_{A,max}$ in een verblijfsruimte¹ van woningen 35 dB(A) tussen 23.00 tot 07.00 uur.

Hierin is:

- $L_{A,r,L,T}$ is het A-gewogen gemiddelde geluidniveau in de beoordelingsperiode, en
- $L_{A,max}$ het maximale geluidniveau in de beoordelingsperiode, met een integratie tijd 125 ms

De geluidniveaus worden vastgesteld volgens het wettelijke Reken- en meetvoorschrift geluid (de Handleiding Meten en Rekenen Industrielawaai (HMRI)). Voor bepaalde geluidsoorten zijn er correctiefactoren die opgeteld moeten worden bij het gemeten geluidniveau.

Tabel 2: Correctiefactor voor de aard van het geluid (HMRI 1999 en 2004)

Geluid	Correctiefactor in dB
Pulsachtig of tonaal	+5
Muziek	+10

Als bijvoorbeeld een deur een paar keer binnen een paar minuten hard wordt dichtgegooid, geeft dat een straf van + 5 dB. Een bromtoon krijgt een toeslag van +5 dB. Voor burenlawaai wordt geen bedrijfsduurcorrectie toegepast.

Geluidsnormen vloeren

In Nederland worden sinds 1962 eisen gesteld aan de geluidwering van en tussen woningen via de bouwvergunning voor nieuwbouw en grote verbouwingen bij renovatie of vernieuwbouw.

In Nederland worden eisen gesteld aan de contactgeluidisolatie van vloeren. Deze eisen zien enkel op de kale vloerconstructie, dus zonder vloerafwerking.

De norm NEN 1070 – 1999 hanteert een indeling in geluidweringsklassen (GWK) voor woningen. GWK kent vijf klassen. De hoogste klasse is GWK I, de laagste GWK V.

In de tabel 3 hieronder staat het overzicht van de kwaliteitsaanduidingen volgens NEN 1070 met bijbehorende kwalitatieve omschrijvingen en ééngetalsaanduidingen en daarbij het te verwachten percentage gehinderden.

Tabel 3: Omschrijvingen NEN 1070 - 1999

GWK volgens NEN 1070	Omschrijving NEN 1070:1999	Ééngetalsaanduidingen (NEN 5077)	Indicatie percentage gehinderden
I	Een hoge mate van bescherming en rust. Geluiden van buiten zijn nauwelijks waarneembaar. Zeer luide spraak is in het algemeen niet verstaanbaar, gewone spraak en muziek niet hoorbaar; luide muziek en feestjes wel hoorbaar maar nauwelijks hinderlijk. Loopgeluiden zijn niet storend waarneembaar en installatiegeluid slechts zelden storend.	$L_{N,k} \geq +10$ dB $D_{NTA,k} \geq 62$ dB $I_{co} \geq +15$ dB $L_{NTA} \leq 44$ dB	< 5 %
II (De NSG beveelt wat betreft de contactgeluidsisolatie deze kwaliteit minimaal aan)	Onder normale omstandigheden een goede bescherming zonder al te veel beperkingen aan bewonersgedrag. Gewone spraak niet hoorbaar, hardere spraak en muziek soms hoorbaar maar niet verstaanbaar. Feestjes, zeer luide spraak en muziek duidelijk hoorbaar, maar spraak niet verstaanbaar. Loopgeluiden in het algemeen niet storend hoorbaar. Installatiegeluiden soms storend.	$L_{N,k} \geq +5$ dB $D_{NTA,k} \geq 57$ dB $I_{co} \geq +10$ dB $L_{NTA} \leq 49$ dB	5 – 10 %
III (Minimumeisen van het Bouwbesluit)	Bescherming tegen ontoelaatbare storing, uitgaande van een gedrags-/leefpatroon waarbij men rekening houdt met elkaar. Spraak soms waarneembaar, maar niet verstaanbaar. Zeer luide spraak verstaanbaar, harde muziek goed hoorbaar. Loopgeluiden e.d. soms storend. Ontoelaatbare storing door installatiegeluid wordt in het algemeen voorkomen.	$L_{N,k} \geq 0$ dB $D_{NTA,k} \geq 52$ dB $I_{co} \geq +5$ dB $L_{NTA} \leq 54$ dB	10 - 25 %
IV	Ook bij gelijksoortige leefpatronen en aangepast gedrag, zal regelmatig storing optreden. Spraak en muziek zijn vaak hoorbaar. Zeer luide spraak goed verstaanbaar en muziek storend. Loopgeluiden zijn veelal hinderlijk. Regelmatig storing van installatiegeluiden.	$L_{N,k} \geq -5$ dB $D_{NTA,k} \geq 47$ dB $I_{co} \geq 0$ dB $L_{NTA} \leq 59$ dB	25 - 50 %
V	Er wordt feitelijk geen bescherming geboden tegen geluiden. Gewone spraak is vaak verstaanbaar, muziek en luide spraak, loop- en installatiegeluiden zijn veelvuldig hinderlijk.	$L_{N,k} \geq -10$ dB $D_{NTA,k} \geq 42$ dB $I_{co} \geq -5$ dB $L_{NTA} \leq 64$ dB	> 50 %

¹ Een woon- of slaapkamer

Vloerbedekking op betonvloer

Dikke, hoogpolige tapijten op een betonvloer geven de hoogste geluiddemping van voetstappen. In onderstaande tabel 4 is de verbetering van de contactgeluidsisolatie vermeld van diverse soorten vloerbedekking op een betonnen woning scheidende vloer.

Tabel 4: Akoestische prestatie van vloerbedekkingen op betonvloeren

Vloerbedekking	Verbetering van de contactgeluidsisolatie volgens NEN ISO 717-2 (ΔL_{lin})
Plavuizen	0 - 1
Parket (gelijmd)	0 - 1
Parket op dunne folie (los)/kurparket (gelijmd)	1 - 4
Marmoleum/linoleum/vinyl	2 - 4
Marmoleum op kurkment/Novilon/grindvloeren	3 - 6
Stugge geweven vloerbedekking	4 - 8
Parket/laminaat op dunne onderlaag (< 8 mm)	5 - 9
Parket/laminaat op dikke onderlaag (> 8 mm)	7 - 14
Harde vloerbedekkingen, bijvoorbeeld keramische tegels, op samengestelde vloerplaten met verende onderlaag (> 15 mm)	11 - 16
Laagpolig tapijt	6 - 15
Hoogpolig tapijt	14 - 25

Uit de tabel 4 kunnen we opmaken dat harde en semi-harde vloerbedekkingen de isolatie van een betonvloer niet of nauwelijks verbeteren. Een dunne, verende onderlaag geeft een lichte verbetering. Extra dikke veerkrachtige ondervloerplaten zijn nodig om het resultaat echt te verbeteren.

Vaak is nog een beschermende tussenvloerplaat nodig om de kwetsbare toplaag te kunnen dragen. Dit wordt ook wel een geluiddempende ondervloer genoemd. De geluiddemping moet ten opzichte van de bestaande woning scheidende vloer een verbetering geven van ten minste 10 dB ΔL_{lin} .

De gepresenteerde waarde moet zijn verkregen via geluidonderzoek dat is uitgevoerd in een laboratorium conform de norm NEN-EN-ISO 10140-1, annex H. Op de verpakking van dit product moet de waarde van ΔL_{lin} vermeld staan. Deze ééngetalsaanduidingen is gedefinieerd in de norm NEN-EN-ISO 717-2. De getalswaarde geeft de verbetering van de contactgeluidsisolatie aan als het product wordt toegepast op een betonnen basisvloer.

Aanvullende bepalingen

Om burenlawaainormen goed aan te laten sluiten op de hindersituatie is het van belang dat als uitgangspunt het principe overeenkomt met het wettelijk geaccepteerde hinderpercentage van 15 %. Dit wordt bij bestaande grenswaarden als acceptabel gezien. Om dit percentage gehinderden ook toe te passen bij de vele verschillende situaties in burenlawaai zijn wat verfijningen ingevoerd door middel van extra correctiefactoren.

Deze correctiefactoren zijn o.a. een aantal niet-akoestische factoren die niet op de geluidmeter te zien zijn, zoals tijdstip, soort geluid e.d. Enkele van deze factoren worden ook toegepast de bestaande regelgeving van o.a. het Activiteitenbesluit.

Aanvullend hierop moet er rekening worden gehouden met het feit dat geluid van burenen geen neutraal geluid is zoals geluid afkomstig van een bedrijf. Geluid van burenen kan hinderlijker zijn omdat het al snel als overbodig vermijdbaar gekwalificeerd wordt of minder hinderlijk als er een goede communicatie met de burenen is. Daarvoor is een

vermijdbaarheidstoetslag en een communicatie aftrek geïntroduceerd. Bij piekgeluiden wordt onderscheid gemaakt tussen een enkele incidentele piek, meervoudige pieken en repeterende pieken zoals bij loopgeluiden, muziek, timmeren etc. die daarom hinderlijker zijn en ook eerder slaapverstoring veroorzaken. Verder wordt voor meer soorten geluid die als extra hinderlijk beoordeeld worden een straffactor toegepast zoals bijvoorbeeld voor stemgeluid en het blaffen van honden.

Tenslotte speelt de kwaliteit van de woning een rol. Uitgangspunt is dat de bewoners zich moeten aanpassen aan de beperkingen van het gebouw. Bij een gehoor gebouwd moet de gehinderde meer tolereren, maar de lawaaimaker zich meer beperken dan bij een nieuwe woning en wel evenveel als de gehinderde. Dit speelt met name bij oudere woningen een rol vandaar de term oud gebouwtoetslag.

Bepaling van de normwaarde

De basisgrenswaarde voor het geluidniveau in de woning bedraagt 35 dB(A) voor continu geluid en 55 dB(A) voor een geluidspiek. Bij geluiden van buiten geldt een grenswaarde voor de gevel die 15 dB(A) hoger is dan de binnenwaarde, dus van 50 dB(A) voor continu geluid en 70 dB(A) voor piekgeluiden, zie tabel 2. Deze waarden komen overeen met die van het Activiteitenbesluit voor bedrijven en inrichtingen.

De grenswaarde geldt voor het representatieve geluidniveau. Deze wordt bepaald door het geluidniveau van elke geluidgebeurtenis te bepalen door middel van een meting. Vervolgens wordt daarop een aantal correctiefactoren toegepast volgens tabel 3. Hieruit volgt dan het beoordeelingsniveau van die gebeurtenis.

Onder een geluidgebeurtenis wordt hier verstaan:

A- Het energetisch gemiddelde geluidniveau L_{Aeq} van een continu geluid van minimaal 1 minuut, zoals muziek, lawaai van apparaten, stemgeluid, blafperiodes etc.

B- Het piekgeluid L_{AFmax} van een gebeurtenis zoals bonken, dreunen, knallen gemeten met een geluidmeter, in stand Fast.

Tabel 5. Grenswaarde representatief geluidniveau

Beschrijving	Symbool	Eenheid	Continu geluiden binnen L_{Aeq}	Piekgeluiden binnen L_{Amax}	Geluidniveau 1 m voor gevel	Piekgeluiden 1 m voor de gevel
Grenswaarde representatieve geluidniveau in de woon of slaapkamer overdag niet tonaal en niet impulsvormig geluid	L_{rep}	dB(A)	35	45	50	70

Tabel 3. Toeslagfactoren

PM, nader in te vullen

Stappenplan

Om tot het representatieve beoordelingsniveau te komen moeten de volgende stappen worden gevolgd:

- 1 Bepaal het geluidniveau per gebeurtenis door middel van meting
- 2 Pas op de meting per gebeurtenis de van toepassing zijnde correctiefactoren toe. Het resultaat is het beoordelingsniveau L per gebeurtenis

Rekenvoorbeeld

Een bewoner in een rustige woonwijk heeft geluidhinder van de bovenburen. Het betreft geluiden van de TV 's avonds tot 22:30 uur, slaan met deuren overdag en in de avond het rennen van kinderen door de woning tot 20 uur.

Het geluid van de TV na 19 uur met stemmen en muziek bedraagt 25 dB(A)

De piekgeluiden van de slaande deuren bedragen 50 dB(A) en komen soms tweemaal achter elkaar voor

De piekgeluiden van de rennende kinderen na 19 uur bedragen 43 dB(A)

Het betreft een woning gebouwd in 1970.

Bepaling representatieve niveau

Tabel 4. Rekenvoorbeeld

Uit te werken voorbeeld

Het resultaat is burenlawaai-klasse ???

Maatregelen

Als de grenswaarden worden overschreden doet zich de vraag voor wat er moet gebeuren.

Analyse van een burenlawaai-onderzoek geeft al aan wat voor soort gebeurtenissen de hoogste overschrijdingen geven. Soms zijn dat bouwtechnische maatregelen zoals rubber dopjes in het deurkozijn of deurdrangers (zogeheten dictators) bij slaande deuren, soms verbeteren van de geluidsisolatie, soms een betere ondervloer bij harde vloerbedekkingen, een verende speelmat bij spelende kinderen.

De tweede categorie is gedragsaanpassing: Kinderen niet 's avonds meer laten rennen, deuren normaal dicht doen en niet smijten, muziek op een lager geluidniveau zetten. Honden een anti-blaf training (laten) geven etc. In principe moet elke bewoner zich kunnen aanpassen aan de beperkingen van een woning met burenlawaai.

In een aantal gevallen komt het voor dat er wel ernstige hinder wordt gerapporteerd, maar waarbij de grenswaarden niet worden overschreden. Dan is er sprake van normale leefgeluiden en ligt de tolerantiegrens van de klager te laag. In dat geval moet de klager de last van een extra grote geluidgevoeligheid zelf dragen. Het vraagt dan een extra communicatievaardigheid om deze boodschap goed over te brengen.

In ernstige gevallen is gedragsaanpassing op vrijwillige basis al meermalen geprobeerd. De lawaaimaker houdt zich niet aan de afspraken of ontkent de oorzaak te zijn. Dan moet er gedragsaanpassing worden afgedwongen met juridische middelen. Het nieuwe artikel 151 d van de Gemeentewet kan dan goed van pas komen.

Deze richtlijn komt tot stand door samen te werken met meerdere organisaties en deskundigen op dit gebied. Er is samengewerkt met o.a.: Geluidconsult (Rein Muchall), TNO (Arno Eisses)