

Versterking stiltegebiedenbeleid Noord-Holland

Eindrapport

Versterking stiltegebiedenbeleid Noord-Holland

Eindrapport



Dit rapport vormt een advies voor de versterking van het stiltegebiedenbeleid van de Provincie Noord-Holland.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Natuur en Milieufederatie Noord-Holland in opdracht van Provincie Noord-Holland.

Natuur en Milieufederatie Noord-Holland
Zaandam, april 2017

Inhoud

Versterking stiltegebiedenbeleid Noord-Holland	1
Managementsamenvatting	7
1. Inleiding	11
1.1 Betekenis en belang stilte	11
1.2 Historie en huidig beleid stiltegebieden.....	11
1.3 Aanleiding versterking stiltegebiedenbeleid.....	11
2. Vraagstelling	13
3. Voorstel voor versterking stiltegebiedenbeleid	14
3.1 Te hanteren criteria.....	14
3.2 Analyse gebieden	15
4. Analyse uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid huidig beleid	17
4.1 Uitvoerbaarheid beleid.....	17
4.2 Handhaafbaarheid beleid	19
4.3 Deelconclusies uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.....	21
5. Conclusies en analyse per gebied.....	24
5.1 Top gebieden (heerlijk stil)	24
5.2 Oase gebieden	24
5.3 Gebieden om te heroverwegen	26
6. Conclusies en beleidsaanbevelingen.....	28
Bronnen	31
Bijlagen	32
Bijlage 1. Analyse stiltegebiedenbeleid Noord-Holland	33
1. Stiltegebieden beleid in Noord-Holland	33
2. Herijking Stiltegebieden beleid (2012 -2013).....	36
3. Het Belevingsonderzoek.....	44
4. Op zoek naar twee nieuwe stiltegebieden.....	46
5. Herijking stiltegebiedenbeleid in andere provincies.....	46
6. Analyse stiltegebiedenbeleid en conclusies	48
7. Kansen nieuwe Omgevingswet	51
Bijlage 2. Aanpak Onderzoek.....	52

Bijlage 3. Krachtenveldanalyse en analyse interviews	53
Krachtenveldanalyse	53
Analyse interviews.....	53
Bijlage 4. Beoordeling Referentiegebieden op gehanteerde criteria.....	58
Bijlage 5. Multi-criteriatabel stiltegebieden.....	62

Managementsamenvatting

Stille groene natuurlijke gebieden zijn van belang voor de gezondheid en het welbevinden van mensen, zo stelt onder meer de Gezondheidsraad. Uit enquêtes weten we dat de inwoners van Noord-Holland het beleven van rust en stilte in natuurlijke en natuurgebieden ook belangrijk vinden en waarderen. De Provincie wil echte stille gebieden en de relatief rustige gebieden dan ook behouden en versterken. Ze noemt daarom drie aanleidingen waarom ze het stiltegebiedenbeleid ook wil versterken:

- Van de 39 stiltegebieden in Noord-Holland voldoen 24 gebieden niet aan de gestelde richtwaarde van 40 dB(A);
- De handhaafbaarheid van het beleid laat te wensen over;
- In het coalitieakkoord van het huidige college is afgesproken dat de huidige regelgeving inzake stiltegebieden wordt geactualiseerd teneinde uitvoerbaar en handhaafbaar beleid vast te stellen.

Vraagstelling

In dit advies wordt ingegaan op de vraag hoe het stiltegebiedenbeleid van PNH herijkt kan worden, met als ingrediënten: handhaving van alle stiltegebieden en een differentiatie van beleid voor echt stille gebieden en relatief stille gebieden. Daarnaast is het in de ogen van de provincie van belang het stiltegebiedenbeleid in samenhang met andere beleidsvelden te bezien en te combineren met het behouden en versterken van andere waarden van gebieden, hetgeen gezien kan worden als een vorm van benutting van de stiltegebieden.

Analyse stiltegebieden

Om een differentiatie aan te kunnen brengen in het beleid zijn in dit advies objectieveerbare criteria opgesteld aan de hand waarvan de stiltegebieden beoordeeld kunnen worden. Daarbij zijn naast stilte ook andere beleidsvelden meegenomen die samenhangen met de beleving en benutting van de stiltegebieden. Het gaat om natuur- en landschappelijke waarden en om recreatieve waarden. Alle 39 stiltegebieden zijn op deze criteria beoordeeld. De uitkomsten hiervan zijn in een multi-criteriatabel overzichtelijk gepresenteerd. Van hieruit is een driedeling in de stiltegebieden aangebracht: 1) top gebieden (heerlijk stil), 2) oase gebieden (relatief stil), 3) gebieden om te heroverwegen. Vijftien van de huidige stiltegebieden belanden in de categorie top gebieden, 21 gebieden in de categorie oase gebieden en drie gebieden vallen in de categorie om te heroverwegen, samen met gebiedspartijen.

Versterking uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Naast de analyse van de individuele gebieden is een analyse van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het beleid gemaakt. Hieruit wordt geconcludeerd dat de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van beleid zijn gebaat bij:

1. Vergroting van de bekendheid van het stiltegebiedenbeleid en versterking van de inspanning om het beleid tot uitvoering te brengen.
2. Een differentiatie in regimes:
 - a. een regime voor stiltegebieden die goed scoren op stilte, waardering door bezoekers en natuur en landschappelijke waarden. Dit zijn de Top gebieden.
 - b. een regime voor de 'relatief stille' gebieden, gebieden die niet voldoen aan alle geluidcriteria, maar die wel worden gewaardeerd door bezoekers en hoge natuur en landschappelijke waarden kennen. Dit zijn de Oase gebieden.
3. Nadere invulling van het ruimtelijk beleid voor stiltegebieden (via de PRV)
4. Het schrappen van niet handhaafbare regels uit de PMV en juridisch te toetsen of dit geen ongewenste effecten heeft (er zou geen grond meer kunnen zijn om geluid uit gettoblaster of lawaaige activiteiten te voorkomen).
5. Een sterker handhavingsmodel
6. Prikkel om gebiedspartners te betrekken en te stimuleren extra inspanning te leveren voor toezicht en monitoring
7. Prikkel om gebiedspartners te betrekken en te stimuleren extra inspanning te leveren voor het benutten van de kwaliteit stilte.

Aanbevelingen voor versterking beleid:

- Differentiatie beleid in gebieden:
 - o Top gebieden (15 gebieden): inzetten op het versterken en uitdragen van de waarde van deze stiltegebieden voor de omgeving en de rustzoekende recreant, het huidige wettelijke kader (PMV) te handhaven en de handhaving te versterken. In de TOP gebieden zet de provincie zich extra in, vooral op het vlak van bekendheid, zichtbaarheid en handhaving.
 - o Oase gebieden (21 gebieden): in deze stiltegebieden onderscheid maken tussen een stille kern (zonder lawaai door wegverkeer of industrielawaai) en een bufferzone. Bij het aanwijzen van stille kernen wordt het vliegverkeer buiten beschouwing gelaten. In de stille kernen geldt, net als in de TOP gebieden, het PMV regime. In de bufferzones:
 - Is het van belang om te bewaken dat er geen toename van structurele geluidbelasting plaats vindt (ruimtelijk spoor)
 - Is het belangrijk om te onderzoeken of de geluidsbelasting door wegverkeer of industrielawaai verminderd kan worden door het nemen van geluidbeperkende maatregelen zoals geluidsarm asfalt of het aanbrengen van geluiddempende maatregelen zoals beplanting of

- natuurlijke geluidswering (als dit lukt en er geen sprake is van hinderlijke overlast door vliegverkeer kan het gebied opgewaardeerd worden tot TOP-gebied).
- kan overwogen worden om het PMV regime los te laten, mits de juridische consequenties geen ongewenste neveneffecten hebben.
 - o Gebieden om te heroverwegen (3 gebieden): organiseer per gebied een stilte tafel met gebiedspartijen om te onderzoeken of en hoe het zinvol en wenselijk is het gebied als stiltegebied te handhaven en de belevingswaarden van het gebied te versterken.
 - De uitvoerbaarheid van het beleid kan vergroot worden door het stiltebeleid meer als ruimtelijk beleid te zien.
 - Aanpassen Verordening(en):
 - a. Naast milieuspoor meer inzetten op ruimtelijk spoor (PRV); hier concreet invulling aan geven;
 - b. Opnemen in het ruimtelijk spoor dat geluidsbelasting in stiltegebieden niet significant mag toenemen ten gevolge van R.O. besluiten;
 - c. De PMV voor zowel de Top gebieden als de stille kernen van Oase gebieden handhaven;
 - d. Regels in de PMV die juridisch moeilijk stand houden schrappen (scheelt handhavingscapaciteit);
 - e. Opnemen van een regel over drones in de PMV.
 - Het stiltegebiedenbeleid krijgt t.z.t. een plek in de Omgevingsvisie waarin de verschillende sporen worden geïntegreerd. Op basis van de Omgevingsvisie worden instructieregels opgesteld op grond van de Omgevingswet die naar verwachting in 2019 in werking treedt. De regels van het stiltegebiedenbeleid uit de PMV en de PRV kunnen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet vertaald worden naar instructieregels.
 - Sterker handhavingsmodel:
 - a. Meer handhavingscapaciteit provincie. In TOP gebieden sterker op inzetten. In overige gebieden op basis van klachten blijven handhaven (net als nu)
 - b. Niet of moeilijk handhaafbare regels schrappen (verlicht handhaving)
 - c. Verbreden handhaving naar gebiedspartijen als gemeente / beheerders (niet alleen op basis van klachten, ook aanspreken op gedrag)
 - d. Prikkel om te stimuleren dat gebiedspartijen (gemeente, beheerder) zich meer inspannen voor behoud stilte, door deze inspanning als provincie te belonen met extra handhavingscapaciteit.

Aanbevelingen voor benutten:

- Bekendheid beleid vergroten via onder meer de gemeenten, beheerders, intermediaire organisaties;
- Stimuleren dat in activiteiten aanbod gebieden stilte meer wordt gepromoot / ingezet voor de rustzoekende recreant. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de Rekenkamer om gebieden aan te wijzen waar meer wordt ingezet op 'benutten';
- Prikkel om te stimuleren dat de gebiedspartners zich inspannen om de kwaliteit stilte meer te benutten, door deze inspanning als provincie te belonen door bijvoorbeeld het toepassen van stil asfalt;
- Koppelen aan Groen Kapitaal (natuur en gezondheid);
- Budget beschikbaar stellen om bekendheid beleid en zichtbaarheid stilte(gebieden) te vergroten.

1. Inleiding

1.1 Betekenis en belang stilte

De Gezondheidsraad stelt in een rapport uit 2006 dat dat een verblijf in stille en groene gebieden kan helpen om te herstellen van stress en daarmee positieve effecten kan hebben op de gezondheid. In hetzelfde rapport staat dat uit een landelijke enquête onder 2000 Nederlanders blijkt dat 82% van de respondenten het heel belangrijk vindt om rust en stilte te ervaren als ze gaan recreëren in de groene ruimte¹, bijvoorbeeld in hun directe omgeving. Dit sluit aan bij de resultaten van het Belevingsonderzoek van de Provincie Noord-Holland uit 2016, waaruit blijkt dat rust en stilte in natuur- en stiltegebieden hoog worden gewaardeerd.

1.2 Historie en huidig beleid stiltegebieden

De Provincie wil relatief rustige gebieden behouden, omdat stilte een positief effect kan hebben op de gezondheid en het welbevinden van mensen. Deze doelstelling uit het Milieubeleidsplan 2015-2018 sluit aan bij het Programma Groen Kapitaal, met name bij het spoor gezonde groene leefomgeving.

Op grond van de Wet Milieubeheer kunnen provincies hiervoor stiltegebieden aanwijzen. In Noord-Holland heeft de Provincie in 1987 41 stiltegebieden aangewezen, die zijn opgenomen in de Provinciale Milieuverordening (PMV). Hiervan zijn er in 2013 twee komen te vervallen naar aanleiding van de actualisatie van het stiltegebiedenbeleid. In deze twee gebieden was de verstoring van Schiphol zodanig dat het weinig zin had om deze gebieden langer aan te houden als stiltegebied.

De doelstellingen van het stiltegebiedenbeleid zijn primair gericht op het behouden. Er is vanuit het stiltegebiedenbeleid tot nu toe niet nadrukkelijk gekozen voor een ontwikkelspoor, maar in de praktijk is er wel enigszins sprake van. Denk aan de aanleg fietspaden op Texel.

Een nadere analyse van het huidige stiltegebiedenbeleid is te vinden in bijlage 1.

1.3 Aanleiding versterking stiltegebiedenbeleid

Er zijn drie aanleidingen voor herijking en daarmee versterking van het stiltegebiedenbeleid. Ten eerste voldoet ook na de herijking uit 2012 een flink aantal

¹ Gezondheidsraad rapport 2006: Stiltegebieden en gezondheid.

gebieden niet aan de richtwaarde van 40 dB(A) die de provincie heeft gesteld. In 2012 was het geluidniveau als gevolg van (alleen) wegverkeer in zo'n 15% van het totale stiltegebieden areaal boven de 40 dB en exclusief de Waddeneilanden betrof dit circa 20% van het totale stiltegebieden areaal.

In 2% van het totale stiltegebieden areaal was de geluidbelasting boven de 40dB als gevolg van railverkeer.

Ook heeft een groot aantal stiltegebieden last van lawaai van vliegverkeer. Er is geschat dat 26 van de 41 stiltegebieden in 2011 een geluidbelasting boven de 40 dB ondervinden door vliegverkeer.

De uitvoerbaarheid van het beleid laat op dit punt te wensen over. Met het beschikbare instrumentarium en de huidige manier van uitvoering, die in de praktijk bijna geheel in handen van de provincie ligt, kan de provincie de beleidsdoelen – de streefwaarde van 40 dB(A) – in een groot aantal gebieden niet halen.

Een tweede aanleiding betreft de handhaafbaarheid. Op dit moment beslaan de gebieden met de status stiltegebied een totale oppervlakte van 72.318 hectare. Met de huidige handhavingscapaciteit van 0,1 fte is het onmogelijk in de gaten te houden of er geen incidentele overtredingen van de regels plaats vinden in de stiltegebieden. Handhaving vindt plaats door de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord op basis van klachten (passieve handhaving). Er komen slechts een geringe aantal klachten / meldingen binnen. De afgelopen vijf jaar is er één ontheffing verleend voor stiltegebieden. Bovendien kunnen incidentele overtredingen onmogelijk worden gehandhaafd op basis van klachten. Het handhavingssysteem is dus niet effectief. Lokale handhavers, zoals boswachters, hebben een belangrijke oog- en oorfunctie. Zij spelen nu geen rol bij de handhaving van het stiltegebiedenbeleid.

De derde aanleiding is gelegen in het coalitieakkoord. Hierin is opgenomen dat het Stiltegebiedenbeleid uitvoerbaar en handhaafbaar moet zijn. De volledige tekst luidt als volgt:

“Stiltegebieden zijn gebieden waar het geluid door menselijk toedoen zo gering is, dat de natuurlijke geluiden in het gebied niet of nauwelijks worden gestoord. De stiltegebieden in Noord-Holland zijn vastgelegd in de Provinciale Milieuverordening. We streven ernaar de kwaliteit 'stille' in een aantal gebieden te waarborgen. De regelgeving inzake stiltegebieden in de Provinciale Milieuverordening wordt geactualiseerd en er wordt uitvoerbaar en handhaafbaar beleid vastgesteld.”

Vanwege deze drie redenen zoekt de Provincie naar een versterking van het stiltegebiedenbeleid, op zo'n manier dat de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het beleid worden versterkt.

2. Vraagstelling

De Provincie Noord-Holland heeft Natuur en Milieufederatie Noord-Holland gevraagd te adviseren over de herijking van het stiltegebiedenbeleid met als ingrediënten:

- Handhaving 39 stiltegebieden
- Alle gebieden worden opgenomen in de PRV, nader aan te wijzen gebieden vallen onder de PMV met aangescherpte regels
- Ontwikkeling criteria voor indeling gebieden naar PRV (stillere gebieden) / PMV (TOP-locatie stiltegebieden)
- Voorstel voor actieve stimulering, betrekken van belanghebbenden bij de TOP-locaties stiltegebieden zodat het ook stil blijft (ter ondersteuning van de regelgeving)
- Voorstel voor actieve stimulering van belanghebbenden in de stillere gebieden om zich in te zetten om TOP-locatie te worden (promotie van gebieden tot TOP-locatie behoort tot de mogelijkheden).

Daarnaast is het in de ogen van de provincie van belang het stiltegebiedenbeleid in samenhang met andere beleidsvelden te bezien en te combineren met het behouden en/of versterking van andere waarden van gebieden. Dit kan ook gezien worden als een zekere vorm van benutting. Bijvoorbeeld de ecologie-natuur waarden, de good practices op het gebied van beheer van natuurgebieden. Ook geeft de provincie aan dat bij de echt stille stiltegebieden geen aantasting van de stilte wordt toegestaan.

Onderzoek daarnaast of het wenselijk is of dat alle stiltegebieden in juridische zin onder de PRV (blijven) vallen en dat alleen de TOP gebieden onder een aangescherpt PMV regime komen.

3. Voorstel voor versterking stiltegebiedenbeleid

De Natuur en Milieufederatie Noord-Holland is gestart met het opstellen van objectieveerbare criteria voor een opsplitsing van de Noord-Hollandse stiltegebieden in zogenaamde TOP gebieden en stillere gebieden. Dit om differentiatie in beleid mogelijk te maken en te onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is alle stiltegebieden onder de PRV te laten vallen en alleen de TOP gebieden onder een aangescherpt PMV regime.

3.1 Te hanteren criteria

Bij de selectie van criteria hebben we naast stilte andere beleidsvelden meegenomen, waaronder aspecten van benutten.

Criteria die zijn gebruikt voor de analyse van de stiltegebieden zijn:

- Geluidsniveau / niveau achtergrondgeluid
 - o Wegverkeer
 - o Industrie
 - o Vliegverkeer
- Natuur en landschappelijke waarden
 - o Gebiedsstatus: N2000, NNN, UNESCO
 - o Soortendiversiteit
 - o Duisternis
- Recreatieve waarden
 - o Waardering door bezoekers
 - o Bezoekersaantallen
 - o Aanwezigheid beheerder
- Lokale bijzonderheden.

Deze criteria zijn afgeleid van referentiegebieden. Dit zijn gebieden die bij uitstek worden gezien als TOP-stille gebieden. Uit de interviews blijkt dat dit gebieden zijn zonder achtergrondlawaai. Uit het herijkingsrapport uit 2012 leiden we af dat gebieden als Texel-West, Het Zwanenwater en de Schoorlse Duinen hier het beste op scoren. In deze gebieden ontbreekt achtergrondlawaai door wegverkeer, industriegeluid en vliegverkeer (bijna) helemaal, zo blijkt uit de berekeningen uit studies die zijn gedaan t.b.v. de evaluatie van stiltegebieden in 2012 door de provincie.

Daarnaast hebben deze referentiegebieden andere kenmerken. Naast een laag niveau achtergrondgeluid kunnen ook criteria voor natuur, landschap, donkerte, goed beheer en recreatie benoemd worden. Natuur en landschap is meegenomen omdat stilte de beleving van natuur, landschap en duisternis ondersteunt. Recreatie nemen we mee

omdat het belangrijk is dat stilte en rust beleefd kunnen worden door rustzoekende recreanten. Daarom kijken we naar de waardering van recreatiegebieden door bezoekers. En naar de bezoekersaantallen, wat iets zegt over de aantallen mensen die van deze gebieden genieten. Het zijn van stiltegebied versterkt de beleving van bezoekers aanzienlijk. Ook is het voor actieve voorlichting naar het publiek toe van belang dat er een terreinbeheerder actief is. Tot slot kijken we naar lokale bijzonderheden die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van een gebied als stiltegebied.

De beoordeling van de referentiegebieden op deze criteria is opgenomen in bijlage 4.

3.2 Analyse gebieden

Alle 39 stiltegebieden beoordelen we aan de hand van de hiervoor genoemde criteria. Per criterium worden hierbij drie categorieën gehanteerd: hoog (groen), midden (blauw), laag (oranje). In onderstaande tabellen is aangegeven hoe de categorieën worden begrensd. De analyse per gebied volgt in hoofdstuk 5.

Geluidsniveaus

Als criteria worden de geluidsniveaus afkomstig van wegverkeer, industrie en vliegverkeer gehanteerd. Hiervoor worden de berekeningen gebruikt uit studies die zijn gedaan t.b.v. de evaluatie stiltegebieden in 2012. Recentere gegevens zijn er niet.

	Weg (A)	Industrie	Vliegverkeer; geldt voor Schiphol; vliegverkeer op Texel laten we buiten beschouwing
Hoog	Minimaal 65% van het gebied heeft een geluidbelasting < 40 dB	Minimaal 90% van het gebied heeft een geluidbelasting < 40 dB	< 40 dB
Midden	35 – 65% van het gebied heeft een geluidbelasting < 40 dB	Minimaal 50% van het gebied heeft een geluidbelasting < 40 dB. Gebied met belasting tussen 40 – 45 dB wordt buffergebied	< 50 dB
Laag	< 35% van het gebied heeft een		Meer dan 50 dB; < 60 dB

	geluidbelasting < 40 dB		
--	-------------------------	--	--

(A) Bij deze indeling hebben we de indeling gebruikt die door de Provincie is toegepast in het herijkingsonderzoek uit 2012.

Natuur- en landschapswaarden

	Gebiedsstatus N2000 - NNN / UNESCO	Soortendiversiteit	Duisternis (aantal sterren)
Hoog	Minimaal 40%	Hoog > 400 soorten	Donker > 790 sterren
Midden	< 40%	Middel 200-400 soorten	Matig 210 – 790
Laag	Afwezig	Laag < 200 soorten	Licht < 210

Recreatieve waarden

	Waardering bezoekers (uit bezoekersonderzoek, 2016). Rapportcijfer	Bezoekersaantallen dagrecreatie	Terreinbeheerder
Hoog	Minimaal 7,5	> 1,0 miljoen	Grotendeels
Midden	Minimaal 7,0	0,5 – 1,0 miljoen	Minder dan helft gebied
Laag	Lager dan 7,0	< 0,5 miljoen	Afwezig

Tot slot de lokale bijzonderheden in stiltegebieden. Dit zijn bijzonderheden die we in de loop van dit onderzoek op het spoor zijn gekomen en die mogelijk aanleiding zijn voor een nadere beschouwing van het gebied. Dit is in het kader van dit onderzoek niet stelselmatig voor alle stiltegebieden in kaart gebracht. De kans is groot dat zich ook in andere gebieden bijzonderheden voordoen die nader onderzoek vergen.

4. Analyse uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid huidig beleid

Omdat bij het stiltegebiedenbeleid organisaties of instanties te maken krijgen met het beleid en een rol (kunnen) hebben bij de uitvoering en de handhaving, is het belangrijk om aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het beleid. Hier is in het verleden ook aandacht aan besteed. Zo zijn bij de herijking in 2012 regels aangepast om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te verbeteren.

4.1 Uitvoerbaarheid beleid

De **uitvoerbaarheid van het beleid** is gebaat bij:

- Bekendheid beleid
- Duidelijkheid beleid
- Effectiviteit: met het beleid moeten de doelen op een effectieve manier gerealiseerd kunnen worden
- Draagvlak bij betrokken / uitvoerende partijen

Uit onze analyse van het huidige beleid en de interviews valt te concluderen:

- **Bekendheid beleid:** het beleid lijkt niet (goed) bekend en er wordt weinig gebruik van gemaakt. Dit geldt zowel bij de provinciale dienst als daarbuiten. De ervaring van de Provincie Utrecht leert dat het voor de uitvoerbaarheid van het beleid helpt om voorlichting te geven aan gemeenten over het stiltegebiedenbeleid en om het onderwerp te betrekken in vooroverleggen over (ontwerp)bestemmingsplannen. Herhaling van de voorlichting is hierbij nodig.
- **Duidelijkheid en effectiviteit beleid PMV:** Het stiltegebiedenbeleid van PNH ziet er op papier goed uit, voor zover het de PMV betreft. Gezien het gegeven dat er nauwelijks ontheffingen worden aangevraagd en er niet veel klachten binnenkomen, lijkt de effectiviteit voor verbetering vatbaar. De uitvoerbaarheid van het beleid lijkt in dit verband niet zozeer gebaat bij een aanpassing van de regels, maar vooral bij het vergroten van de bekendheid van het beleid en het versterken van de inspanning om het beleid tot uitvoering te brengen. Uit interviews met een aantal gemeenten is gebleken dat zij niet positief staan tegenover aanscherping van de PMV, zoals gedacht voor de TOP gebieden. Onze conclusie is dat de uitvoerbaarheid van het PMV regime meer gebaat is bij meer voorlichting en overleg dan bij een aanscherping of aanpassing van de regels.
- Een heel ander punt is dat, volgens berekeningen, in een flink deel van de stiltegebieden niet wordt voldaan aan de richtwaarden (40 decibel). De geluidsbelasting is er te hoog. Een deel van de stiltegebieden is niet echt stil, met name als gevolg van wegverkeer, vliegverkeer en industrielawaai.

- Als het gaat om de beleving blijkt uit onderzoek dat alle stiltegebieden even goed worden gewaardeerd, of ze nu aan de richtwaarde voldoen of niet. Dit blijkt uit het Belevingsonderzoek van PNH uit 2015.
- De vraag die zich aandient is of in stiltegebieden vooral de beleving van rust belangrijk is of het meetbare aantal decibellen.

Onze conclusie is dat de relatieve stilte in de niet echt stille stiltegebieden wordt gewaardeerd. Het is daarom belangrijk om ze wel als stiltegebieden te handhaven, inclusief PMV regime. Ons voorstel is om in het beleid onderscheid te maken tussen de stiltegebieden die voldoen aan de richtwaarden – de TOP gebieden – en de stiltegebieden die relatief rustig zijn ten opzichte van de omgeving – de Oases van rust in een hectische metropoolregio.

Stapelings van geluid voorkomen

“Een stiltegebied dat niet voldoet aan de geluidnormen kan geen TOP locatie zijn, maar heeft wel bescherming nodig om stapeling van geluid te voorkomen. Geluid is er in allerlei soorten: onregelmatig, bedreigend, achtergrondgeluid, hoog overvliegende vliegtuigen, versterkte muziek. Je kunt bijvoorbeeld hoog overvliegende vliegtuigen accepteren maar een schietbaan of versterkte muziek niet” Dit is een uitspraak van een beheerder tijdens een interview.

Er wordt wel eens gezegd dat de status N2000 voldoende bescherming biedt en dat er geen extra regels nodig zijn om de stilte te bewaken, maar volgens deze beheerder is dat niet zo: “Het tegengaan van geluid is niet geborgd door N2000. Onderzoek geeft aan dat geluid niet per definitie de fauna verstoort. Bijvoorbeeld voor het tegengaan van evenementen is de N2000 wetgeving niet voldoende. Extra borg bovenop N2000 is belangrijk als je de stilte wilt bewaken, juist voor mensen. Overigens beogen we niet dat er niks meer mag, dat zou slecht zijn voor het draagvlak. Het stiltegebiedenbeleid is een instrument om te sturen. Veel kan wel een keertje, maar niet altijd.”

- Duidelijkheid en effectiviteit beleid PRV: In Noord-Holland biedt de PRV op dit moment geen specifieke bescherming tegen nieuwe, structurele activiteiten: bescherming van de kernkwaliteit stilte (en openheid) geldt voor het hele landelijk gebied. De uitvoerbaarheid van de PRV is gebaat bij een nadere invulling van het beleid. De bescherming van stiltegebieden onder de PRV is zeer beperkt. De bescherming via de PRV geldt voor het hele landelijke gebied, en uitsluitend als *inpassingscriterium* (via de Leidraad landschap en Cultuurhistorie): alleen aanpassing van de activiteit kan worden gevergd, de vraag of de activiteit wel of

niet doorgaat is niet aan de orde. Het inpassingscriterium is in de Leidraad maar in beperkte mate uitgewerkt².

De effectiviteit van de inzet van de PRV is gebaat bij een verdere invulling van de verordening. Ons voorstel is een bepaling op te nemen met als strekking dat ten gevolge van R.O.-besluiten de geluidsbelasting in de stiltegebieden niet (significant)³ mag toenemen. Hiermee kan voorkomen worden dat de gebieden sluipenderwijs lawaaiiger worden. Bij aanpassing van de PRV is het cruciaal dat er inspanning wordt gepleegd om het beleid ook uit te voeren.

- Draagvlak beleid: het stiltegebiedenbeleid als zodanig wordt belangrijk gevonden (vgl. discussies in PS in het verleden, onderzoek onder stakeholders waaronder gemeenten in het kader van de herijking uit 2012), maar bij de afweging met andere belangen lijkt stilte vaak niet een belangrijke rol te spelen. De uitvoerbaarheid kan vergroot worden door het stiltebeleid meer als ruimtelijk beleid te zien. In het kader van de voorbereiding van de bestemmingsplanprocedure vindt (verplicht) vooroverleg met de provincie plaats. Dit is een goed moment om als provincie het stiltegebiedenbeleid aan de orde te stellen. Ervaring van de Provincie Utrecht leert dat in de vooroverleggen goede afwegingen worden gemaakt en knelpunten kunnen worden opgelost.

4.2 Handhaafbaarheid beleid

De **handhaafbaarheid** van het beleid is gebaat bij:

- Bekendheid regels
- Duidelijkheid regels
- Moet rechterlijke toetsing kunnen doorstaan
- Handhavingscapaciteit

Uit de analyse van het beleid en de interviews valt het volgende te concluderen:

- Bekendheid regels: er komen nauwelijks klachten binnen en er worden zeer weinig ontheffingen aangevraagd. Dit kan twee dingen betekenen: of alles gaat goed, of het beleid is weinig bekend. Dat laatste lijkt in ieder geval aan de hand te zijn. Dat alles goed gaat is voor sommige gebieden misschien waar, maar is zeker niet voor alle gebieden het geval.

² Volgens een van onze gesprekspartners is stilte als inpassingscriterium lastig werkbaar, omdat het weinig concreet is en de mate van aanpassing die gevraagd kan worden (daardoor) onduidelijk is.

³ Naar aanleiding van een Raad van State uitspraak zal het woord "significant" worden ingevoegd.

Bekendheid beleid vergroten

Een terreinbeheerder ontdekte een aantal jaren geleden per toeval de werking van het stiltegebiedenbeleid, toen er sprake was van reclamevliegtuigen die vergund zouden worden boven het natuurgebied. Op zoek naar een mogelijkheid om deze reclamevliegtuigen tegen te houden, stuitte de beheerder op het stiltegebiedenbeleid. Door bij de provincie aan de bel te trekken is dat toen niet doorgegaan, op basis van het stiltegebiedenbeleid. De beheerder in kwestie gaf aan dat het veel zou helpen als de medewerkers van de organisatie beter op de hoogte zouden zijn van de regels in de PMV. Zij zouden dan meer kunnen doen aan voorlichting over deze regels richting gebiedspartijen die activiteiten in het gebied willen ontplooiën.

Niet alleen de uitvoerbaarheid, maar ook de handhaafbaarheid van de PMV zal gebaat zijn bij het vergroten van de bekendheid van het stiltegebiedenbeleid. Dit zal kunnen voorkómen dat activiteiten worden ontplooid zonder dat is stilgestaan bij het gegeven dat het hier een stiltegebied betreft. Complicerende factor hierbij is dat er bij verlening van milieuvergunningen op dit moment geen regulier overleg is tussen provincie en gemeenten, terwijl dat voor het RO beleid (via vooroverleggen bestemmingsplannen) in beginsel wel het geval is.

- Duidelijkheid regels: op zich zijn de regels vervat in artikel 4.2.1. (Richtwaarden) en 4.3.1 (verboden activiteiten) duidelijk. Wel zou expliciet gemaakt kunnen worden dat de alternatieventoets op grond van artikel 4.2.3 lid 2, aan de orde is bij **alle** zwaarwegende belangen, en niet alleen bij de belangen nationale veiligheid en nationale of regionale infrastructuur. De vrijstellingen en ontheffingsgronden van de art. 4.3.2 en 4.3.3. zijn voldoende duidelijk.

Zorgen over drones

Drones zijn een relatief nieuw fenomeen. Natuurbeschermers maken zich zorgen om het toenemende gebruik hiervan. In een aantal (ontwerp) N2000-beheerplannen van Noord-Holland (in ieder geval Laag Holland en ontwerpen van Noord en Zuid Kennemerland) is een vergunningplicht opgenomen (m.u.v. onderzoeksmatig gebruik door beheerders zelf), maar het moet nog blijken of dat overeind blijft na de inspraak respectievelijk eventuele rechtspraak. Het is goed om na te denken over het opnemen van een regel over drones in de PMV.

- Rechterlijke toetsing: Sommige regels uit de PMV zijn niet of moeilijk handhaafbaar. Een voorbeeld is het verbod (artikel 4.3.1 lid 3 sub b) om motorrijtuigen buiten de openbare weg te gebruiken. Naar is gebleken, bij de behandeling van een klacht terzake, is in sectorale verkeersregelgeving een

bepaalde vrijstelling opgenomen voor dergelijk gebruik, waardoor deze regel niet strafrechtelijk gehandhaafd kan worden. Door niet of moeilijk handhaafbare regels te schrappen kan handhavingscapaciteit effectiever en efficiënter worden ingezet.

- Handhavingscapaciteit: handhaving in de gebieden zelf is lastig omdat het om grote gebieden gaat. Handhaving betekent dan zoeken naar een speld in een hooiberg. Handhaven op incidentele overtredingen (zoals in het geval van de motorrijder hiervoor genoemd) in dit soort gebieden is lastig. Daar kun je drie kanten mee op:
 - Het PMV regime voor stiltegebieden laten vervallen heft de handhavingsinspanning in de betreffende gebieden op
 - Handhaven op basis van klachten – de huidige situatie - bij handhaven van het beleid, zorgt er voor dat er in ieder geval de mogelijkheid is om aan de bel te trekken als er overlast is of dreigt.
 - Handhavingsinspanning verhogen bij de provinciale overheid: hieraan zijn budgettaire beperkingen.
 - Handhaving verbreden door gemeenten en lokale gebiedsbeheerders (m.n. TBO's) hierbij te betrekken.

De huidige handhavingscapaciteit van 0,1 fte is in ieder geval onvoldoende.

4.3 Deelconclusies uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het beleid is gebaat bij:

1. Vergroten van de bekendheid van het beleid en het versterken van de inspanning om het beleid tot uitvoering te brengen.
2. Een differentiatie in regimes: met een regime voor stiltegebieden die goed scoren op stilte, waardering door bezoekers, donkerte en natuurwaarden. Dit noemen we de TOP gebieden. En een regime voor de 'relatief stille' gebieden, gebieden die niet voldoen aan alle geluidscriteria voor vliegtuigen, wegverkeer en/of industrie, maar die wel worden gewaardeerd door bezoekers en hoge natuur en landschappelijke waarden kennen. We noemen deze gebieden de Oases van rust. De Oases van rust liggen voor een belangrijk deel binnen het bereik voor een recreatief dagbezoek van de drukke, metropolitane omgeving. Het is belangrijk deze relatieve rust te bewaren, zeker als het gaat om gebieden die belangrijke natuur- en landschappelijke waarden kennen en door bezoekers hoog gewaardeerd worden. Om stapeling van geluiden in deze gebieden te voorkomen, is ons voorstel om in de stille kernen van deze gebieden (zie hierna) niet de regels uit de PMV te laten vervallen, maar hier ook, net als in de TOP gebieden, de PMV van toepassing te laten zijn. Wel stellen we een onderscheid in regimes tussen TOP en Oase gebieden voor om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het

beleid te versterken. De voorstellen voor differentiatie in regimes per gebied worden besproken in hoofdstuk 5.

3. Meer toegespitste regels per (type) gebied voor de PRV. Zoals hierboven is aangegeven heeft de PRV meer invulling nodig om het op dit moment geen specifieke bescherming tegen nieuwe, structurele activiteiten biedt. Een nadere invulling kan, afhankelijk van het gebied, zijn dat (uitbreiding van) bepaalde functies niet kunnen worden toegestaan:
 - o Wegen
 - o Bedrijventerreinen
 - o Terreinen voor geluidproducerende sporten
 - o Terreinen voor gemotoriseerde luchtvaart
 - o Activiteiten met een meer dan geringe verkeersaantrekkende werking: te denken valt aan een maximum aantal vrachtwagen- of personenwagenbewegingen. Dit verbod kan ook de vorm krijgen van een negatieflijst van activiteiten, tenzij wordt aangetoond dat de verkeersaantrekkende werking gering is (bewijslast bij aanvrager).

Een andere mogelijkheid is het opnemen van een bepaling met als strekking dat ten gevolge van R.O.-besluiten de geluidsbelasting in de stiltegebieden niet significant mag toenemen. Hiermee kan voorkomen worden dat de gebieden sluipenderwijs lawaaiiger worden.

Tot slot kan daar waar relevant binnen het begrensde stiltegebied onderscheid gemaakt worden tussen een stille kern (waar voldaan wordt aan de geluidcriteria voor wegverkeer en industrie) en een bufferzone. In de bufferzone geldt – net als in de stille kern - het PRV regime om te voorkomen dat de stille kern sluipenderwijs lawaaiiger wordt.

4. Het schrappen van niet handhaafbare regels uit de PMV, om handhavingscapaciteit effectiever te kunnen inzetten. Hiertoe is het van belang in een vervolgonderzoek de regels verder uit te diepen en in overleg met deskundigen na te gaan welke regels als niet handhaafbaar bestempeld kunnen worden. Hierbij betrekken met welke sectorale regelgeving (o.a. verkeer) de regels op gespannen voet staan.
5. Een sterker handhavingsmodel, met als ingrediënten: grotere handhavingsinspanning door de provincie in de TOP gebieden, handhaving op basis van klachten door PNH in de Oase gebieden, waar mogelijk aangevuld met monitoring en toezicht door gemeenten en lokale gebiedsbeheerders. Ook inzetten op meer afstemming tussen handhaving en vergunningverlening alvorens een vergunning / ontheffing af te geven. Extra handhavingsinspanningen van lokale partijen kunnen ook liggen in de sfeer van het vergroten van bekendheid van, en draagvlak voor de regels.
6. Prikkel om te stimuleren: als gebiedspartners (beheerder, gemeente) extra inspanning leveren voor toezicht en monitoring, kan de provincie bijvoorbeeld extra handhavingscapaciteit toevoegen.

7. Prikkel om te stimuleren: als de gebiedspartners zich inspannen om de kwaliteit stilte meer te benutten, kan de provincie dit belonen door zich in deze gebieden in te spannen voor bijvoorbeeld toepassen van stil asfalt, verlaging van de maximum snelheid.

5. Conclusies en analyse per gebied

Voor de beoordeling aan de hand van de hierboven toegelichte criteria, zijn alle gebieden in een multicriteria matrix opgenomen. Deze matrix is te vinden in bijlage 5. Aan de hand van de analyse van de individuele gebieden en van de analyse van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, komen we tot het volgende advies voor de indeling van regimes voor de individuele gebieden.

5.1 Top gebieden (heerlijk stil)

Vijftien van de huidige benoemde stiltegebieden scoren uitmuntend op stilte, waardering door bezoekers, donkerte en natuurwaarden. Het advies voor deze gebieden is in te zetten op het versterken en uitdragen van de waarde van deze stiltegebieden voor de omgeving en het toerisme, het huidige wettelijke kader te handhaven en de handhaving te versterken.

Het gaat om:

- 1 De Slufter
- 2 Texel-Oost
- 3 Waddenzeegebied
- 4 Texel-West
- 5 Hooge Berg
- 7 Wieringen Zuid
- 9 Polder Waard-Nieuwland
- 10 Amstelmeer
- 11 Het Zwanenwater
- 12 Petten
- 13 Het Grootslag-Oost
- 14 De Weere ⁴
- 15 Schoorlse Duinen
- 17 Weidegebied Venhuizen en polder de Drieban
- 35 Eemmeer.

5.2 Oase gebieden

Voor 24 gebieden geldt dat er een te hoge geluidsbelasting is door (een combinatie van) wegverkeer, industrie en/of vliegverkeer. Vooral Schiphol trekt een grote wissel op de

⁴ Voor De Weere geldt dat dit gebied niet eenduidig scoort in de multi-criteria tabel. Op geluid scoort het gebied goed, andere aspecten vragen nader onderzoek.

kwaliteit van de leefomgeving in Noord-Holland. Zeker als het gaat om de beleving van rust en stilte. Veertien gebieden zouden ook top-gebied zijn als er geen vliegtuigen overheen zouden vliegen. Maar ook wegverkeer en industrielawaai zorgen er in tien stiltegebieden voor dat ze niet top stil zijn. Vaak in combinatie met vliegtuiglawaai. Toch worden veel van deze gebieden hoog gewaardeerd als plekken om ontspanning en rust te vinden in de hectische metropool. Het gaat hier om hoog gewaardeerde relatieve rust. Vaak hebben deze gebieden ook een hoge natuurwaarde. Bovendien geldt dat de geluidsbeleving van hoger overvliegende vliegtuigen anders is, dan van die van een permanent lawaaiige snelweg, industrie of plotseling harde geluiden. Daarom is het in onze ogen van belang om stapeling van geluiden te voorkomen en deze gebieden als stiltegebied te handhaven. Wel is een andere benaming van deze gebieden wenselijk. Het is er namelijk wel rustig maar niet helemaal stil. Voor deze gebieden stellen we voor de titel / frame benoeming "Oase van rust" te introduceren.

Ook is het van belang om te onderzoeken of er extra ingezet kan worden op de beleving van de natuurkwaliteit, het landschap en de ervaring van rust die in deze gebieden hoog wordt gewaardeerd.

In deze Oase van rust stiltegebieden kan onderscheid gemaakt worden tussen een stille kern (zonder lawaai door wegverkeer of industrielawaai) en een bufferzone. Bij het aanwijzen van stille kernen wordt het vliegverkeer buiten beschouwing gelaten (dit betreft immers (bijna) alle Oase gebieden in hun geheel). In de stille kernen geldt, net als in de TOP gebieden, het PMV regime. In de bufferzones:

- Is het van belang om te bewaken dat er geen toename van structurele geluidbelasting plaats vindt (ruimtelijk spoor)
- Is het belangrijk om te onderzoeken of de geluidsbelasting door wegverkeer of industrielawaai verminderd kan worden door het nemen van geluidbeperkende maatregelen zoals geluidsarm asfalt of het aanbrengen van geluiddempende maatregelen zoals beplanting of natuurlijke geluidswering (als dit lukt en er geen sprake is van hinderlijke overlast door vliegverkeer kan het gebied opgewaardeerd worden tot TOP-gebied).
- kan overwogen worden om het PMV regime los te laten, mits de juridische consequenties geen ongewenste neveneffecten hebben.

Het gaat om de volgende gebieden:

- 6 Wieringen-Noord
- 8 Robbenoordbosch
- 18 Bergermeer e.o.
- 19 Duingebied Bergen-Egmond
- 20 De Wogmeer
- 21 Schermerhorn en Mijzen
- 22 Duingebied Egmond-Binnen
- 23 Eilandspolder
- 24 IJsselmeerkust Zeevang

- 25 Duingebied Castricum
- 27 Starnmeerpolder
- 29 Polder Wormer, Jisp en Neck
- 31 Varkensland en Broekpolders
- 32 Kennemerduinen
- 33 Ransdorp, Holysloot
- 34 Amsterdamse Waterleidingduinen
- 40 Loenderveensche- of Stille Plas
- 41 Breukeleveensche- of Stille Plas

5.3 Gebieden om te heroverwegen

Voor drie gebieden staat het belang van stilte aanzienlijk onder druk en speelt bovendien:

- in twee van deze gebieden dat ze geen grote natuurwaarde hebben en ook niet (voor zover bekend) veel worden bezocht en gewaardeerd.
- het derde gebied kent wel een hoog bezoek en hoge waardering en hoge natuurwaarden, maar spelen lokale bijzonderheden: overtredingen stiltebeleid door varen.

Aanbeveling voor deze gebieden is:

1. Het organiseren van een stilte tafel (per gebied) met gebiedspartijen om te onderzoeken of en hoe het zinvol en wenselijk is het gebied als stiltegebied te handhaven en de belevingswaarden van het gebied te versterken.

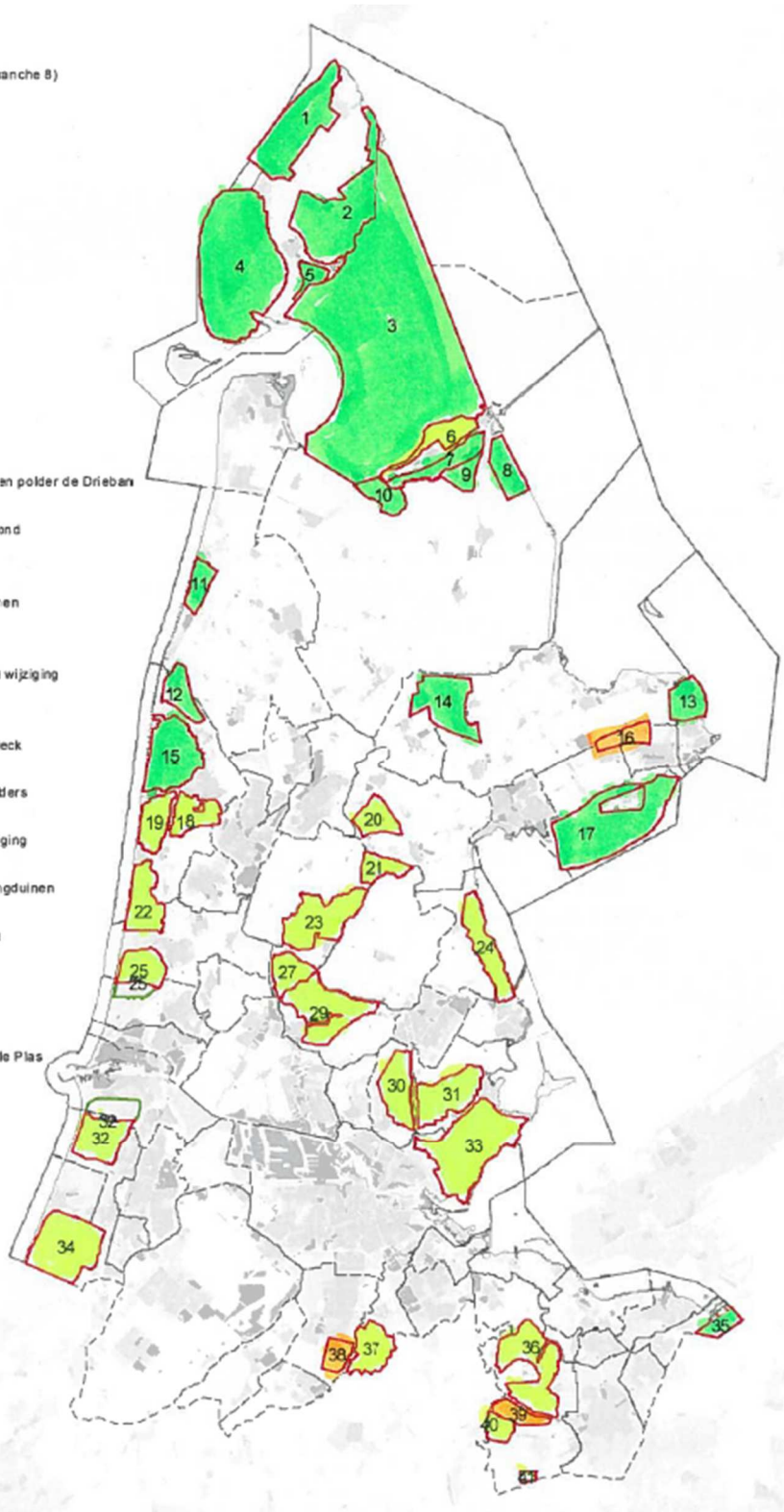
Het gaat om de gebieden:

- 16 Het Grootslag West
- 38 Bovenkerkerkpolder
- 39 De Wijde Blik

5.4 Differentiatie gebieden op kaart

Bijlage 1: Stiltegebieden

- Stiltegebieden vigerend
- Stiltegebieden na wijziging (tanche 8)
- 1, De Sluiter
- 2, Texel-Oost
- 3, Waddenzeegebied
- 4, Texel-West
- 5, Hooge Berg
- 6, Wieringen-Noord
- 7, Wieringen-Zuid
- 8, Robbenoordbosch
- 9, Polder Waard-Nieuwland
- 10, Amstelmeer
- 11, Het Zwanenwater
- 12, Petten
- 13, Het Grootslag-Oost
- 14, De Weere
- 15, Schoorlse Duinen
- 16, Het Grootslag-West
- 17, Weidegebied Venhuizen en polder de Drieban
- 18, Bergermeer e.o.
- 19, Duingebied Bergen-Egmond
- 20, De Wogmeer
- 21, Schermerhorn en Mijzen
- 22, Duingebied Egmond-Binnen
- 23, Eilandspolder
- 24, IJsselmeerkust Zeevang
- 25, Duingebied Castricum na wijziging
- 26, Duingebied Castricum
- 27, Stammeerpolder
- 29, Polder Wormer Jisp en Neck
- 30, Polder Ilperveld
- 31, Varkensland en Broekpolders
- 32, Kennemerduinen
- 32, Kennemerduinen na wijziging
- 33, Ransdorp Holysloot
- 34, Amsterdamse Waterleidingduinen
- 35, Eemmeer
- 36, Vechtplassen en -polders
- 37, Polder De Ronde Hoep
- 38, Bovenkerkspolder
- 39, De Wijde Blik
- 40, Loenderveense Plas
- 41, Breukeleveense-of Stille Plas



6. Conclusies en beleidsaanbevelingen

Conclusies

- Op dit moment is de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het stiltegebiedenbeleid niet optimaal. Vooral een betere bekendheid van het beleid kan beide aspecten versterken.
- Om de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het beleid te versterken stellen we een differentiatie van regimes voor waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de echt stille (TOP) gebieden en de relatief stille (Oase) gebieden.
- Een tweedeling kan gemaakt worden aan de hand van criteria die zijn afgeleid van de kenmerken van een (ideaal) referentiegebied. De criteria die wij voorstellen zijn:
 - o Geluidsniveau, dat wil zeggen niveau achtergrondgeluid
 - o Natuur- en landschappelijke waarden
 - o Recreatieve waarden
 - o Aanwezigheid terreinbeheerder / beheersorganisatie
 - o Lokale bijzonderheden.
- TOP gebieden zijn heerlijk stil en scoren goed op stilte, maar ook op meerdere criteria die te maken hebben met natuur en landschappelijke waarden en recreatieve waarden.
- Oase gebieden voldoen niet in alle opzichten aan de geluidcriteria, maar zijn wel relatief stil en scoren ook op meerdere criteria die te maken hebben met natuur en landschappelijke waarden en recreatieve waarden.
- Na de analyse van de gebieden aan de hand van de criteria belanden een aantal gebieden in de 'Rest' categorie. In deze gebieden staat het belang van stilte onder druk en geldt bovendien dat deze gebieden geen grote natuur- en recreatieve waarde hebben. Onze conclusie is dat het voor deze gebieden goed zou zijn om een 'stiltetafel' te organiseren met relevante partijen om te bepalen of deze gebieden als stiltegebied gehandhaafd kunnen worden of beter geschrapt kunnen worden.
- Om de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het beleid te versterken doen we een aantal voorstellen voor aanpassing van het beleid. Onze conclusie is dat het niet verstandig is de PMV regels voor 'Oase' gebieden te laten vervallen. Dit om stapeling van geluid en voor bezoekers ergernis wekkende incidentele geluiden in deze gebieden te voorkomen.
- In de Omgevingsvisie, die nu in voorbereiding is, kunnen de hoofdlijnen van de te maken beleidskeuzes worden opgenomen. Op grond daarvan, maar desgewenst ook eerder, kunnen de relevante verordeningen (PMV, PRV) worden aangepast.

Aanbevelingen voor versterking beleid:

- Differentiatie beleid in gebieden:
 - o Top gebieden (15 gebieden): inzetten op het versterken en uitdragen van de waarde van deze stiltegebieden voor de omgeving en de rustzoekende recreant, het huidige wettelijke kader (PMV) te handhaven en de handhaving te versterken. In de TOP gebieden zet de provincie zich extra in, vooral op het vlak van bekendheid, zichtbaarheid en handhaving.
 - o Oase gebieden (21 gebieden): in deze stiltegebieden onderscheid maken tussen een stille kern (zonder lawaai door wegverkeer of industrielawaai) en een bufferzone. Bij het aanwijzen van stille kernen wordt het vliegverkeer buiten beschouwing gelaten. In de stille kernen geldt, net als in de TOP gebieden, het PMV regime. In de bufferzones:
 - Is het van belang om te bewaken dat er geen toename van structurele geluidbelasting plaats vindt (ruimtelijk spoor)
 - Is het belangrijk om te onderzoeken of de geluidsbelasting door wegverkeer of industrielawaai verminderd kan worden door het nemen van geluidbeperkende maatregelen zoals geluidsarm asfalt of het aanbrengen van geluiddempende maatregelen zoals beplanting of natuurlijke geluidswering (als dit lukt en er geen sprake is van hinderlijke overlast door vliegverkeer kan het gebied opgewaardeerd worden tot TOP-gebied).
 - kan overwogen worden om het PMV regime los te laten, mits de juridische consequenties geen ongewenste neveneffecten hebben.
 - o Gebieden om te heroverwegen (3 gebieden): organiseer per gebied een stilte tafel met gebiedspartijen om te onderzoeken of en hoe het zinvol en wenselijk is het gebied als stiltegebied te handhaven en de belevingswaarden van het gebied te versterken.
- De uitvoerbaarheid van het beleid kan vergroot worden door het stiltebeleid meer als ruimtelijk beleid te zien.
- Aanpassen Verordening(en):
 - f. Naast milieuspoor meer inzetten op ruimtelijk spoor (PRV); hier concreet invulling aan geven;
 - g. Opnemen in het ruimtelijk spoor dat geluidsbelasting in stiltegebieden niet significant mag toenemen ten gevolge van R.O. besluiten;
 - h. De PMV voor zowel de Top gebieden als de stille kernen van Oase gebieden handhaven;
 - i. Regels in de PMV die juridisch moeilijk stand houden schrappen (scheelt handhavingscapaciteit);
 - j. Opnemen van een regel over drones in de PMV.
- Het stiltegebiedenbeleid krijgt t.z.t. een plek in de Omgevingsvisie waarin de verschillende sporen worden geïntegreerd. Op basis van de

Omgevingsvisie worden instructieregels opgesteld op grond van de Omgevingswet die naar verwachting in 2019 in werking treedt. De regels van het stiltegebiedenbeleid uit de PMV en de PRV kunnen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet vertaald worden naar instructieregels.

- Sterker handhavingsmodel:
 - e. Meer handhavingscapaciteit provincie. In TOP gebieden sterker op inzetten. In overige gebieden op basis van klachten blijven handhaven (net als nu)
 - f. Niet of moeilijk handhaafbare regels schrappen (verlicht handhaving)
 - g. Verbreden handhaving naar gebiedspartijen als gemeente / beheerders (niet alleen op basis van klachten, ook aanspreken op gedrag)
 - h. Prikkel om te stimuleren dat gebiedspartijen (gemeente, beheerder) zich meer inspannen voor behoud stilte, door deze inspanning als provincie te belonen met extra handhavingscapaciteit.

Aanbevelingen voor benutten:

- Bekendheid beleid vergroten via onder meer de gemeenten, beheerders, intermediaire organisaties;
- Stimuleren dat in activiteiten aanbod gebieden stilte meer wordt gepromoot / ingezet voor de rustzoekende recreant. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de Rekenkamer om gebieden aan te wijzen waar meer wordt ingezet op 'benutten';
- Prikkel om te stimuleren dat de gebiedspartners zich inspannen om de kwaliteit stilte meer te benutten, door deze inspanning als provincie te belonen door bijvoorbeeld het toepassen van stil asfalt;
- Koppelen aan Groen Kapitaal (natuur en gezondheid);
- Budget beschikbaar stellen om bekendheid beleid en zichtbaarheid stilte(gebieden) te vergroten.

Bronnen

Gezondheidsraad, 2006, Stiltegebieden en gezondheid.

IPO, 2011, Nieuw perspectief voor stiltegebieden.

I&O Research, 2015, Beleving Stiltegebieden.

NBTC NIPO Research, Staatsbosbeheer, 2017, CONCEPT Bezoekersonderzoek recreatiegebieden Noord-Holland 2016.

Provincie Noord-Holland, 2012, Herijking Stiltebeleid Noord-Holland

Randstedelijke rekenkamer, 2016, <http://www.stiltegebiedeninderandstad.nl/>

RIVM, Atlas Leefomgeving, <https://www.atlasleefomgeving.nl/>

Interviews met:

- Beleidsambtenaar Provincie Noord-Holland, belast met het milieubeleid
- Beleidsambtenaar Provincie Utrecht, belast met het stiltegebiedenbeleid
- Ambtenaren van twee gemeenten, te weten Texel (beleidsadviseur landschap en natuur; en senior beleidsadviseur) en Wijdemeren (senior beleidsmedewerker omgevingsbeleid)
- Een manager van een natuurterreinbeherende organisatie, te weten PWN.

Bijlagen

1. Analyse stiltegebiedenbeleid in Noord-Holland
2. Aanpak onderzoek
3. Krachtenveldanalyse en analyse interviews
4. Beoordeling referentiegebieden op gehanteerde criteria
5. Multicriteriatabel met alle stiltegebieden

Bijlage 1. Analyse stiltegebiedenbeleid Noord-Holland

1. Stiltegebieden beleid in Noord-Holland

Wat is een stiltegebied?

Een stiltegebied is een gebied dat zoveel mogelijk stil wordt gehouden en waarin de geluiden van flora en fauna overheersen. Het woord 'stilte' betekent hierbij niet dat er geen geluid in het gebied waarneembaar is, maar staat voor de afwezigheid van storende, voor de omgeving vreemde geluiden. In een stiltegebied zijn alleen, naast de natuurlijke achtergrondgeluiden, geluiden toegestaan die bij het instandhouden en gebruiken van het gebied, zoals het geluid van trekkers, een melkmachine of kettingzagen (bosbouw). Mensen hebben behoefte aan ruste, stilte en groen. Stiltegebieden zijn met name ingesteld voor de rust zoekende recreant, maar flora en fauna profiteren hier ook van.

Hoewel er geen wettelijke normen zijn die aangeven hoe hoog de geluidsbelasting mag zijn in een stiltegebied is het streven om de geluidbelasting in stiltegebieden lager te houden dan gemiddeld 40 decibel. Voor activiteiten in een stiltegebied die lawaai maken, moet ontheffing aan de provincie gevraagd worden.

In Nederland is zo'n 620.000 hectare aangewezen als stiltegebied, waarvan 200.000 ha in de Waddenzee en 200.000 in de Zeeuwse wateren.

De stiltegebieden worden aangeduid met borden.

Wettelijk kader

Het begrip stiltegebied vindt zijn oorsprong in de Wet geluidhinder (Staatsblad, 1979). Stiltegebieden waren daarin gedefinieerd als gebieden waarin de geluidbelasting door toedoen van menselijke activiteiten zo laag is, dat de in dat gebied heersende natuurlijke geluiden niet of nauwelijks worden gestoord. In 1993 is het artikel over stiltegebieden in de Wet geluidhinder vervallen en is het wettelijk kader overgenomen in de Wet milieubeheer. Volgens de Wet Milieubeheer dienen de provincies een maal per 4 jaar een provinciaal milieubeleidsplan op te stellen waarin zij ook gebieden aanwijzen waarin voor behoud van de kwaliteit van het milieu of aspecten daarvan bijzondere bescherming nodig is, de milieubeschermingsgebieden. In het geval van stiltegebieden gaat het om de stilte. Daarnaast dienen provinciale staten een provinciale milieuverordening vast te stellen waarin regels zijn opgenomen die geluidhinder in stiltegebieden voorkomen of beperken.

Aanwijzing stiltegebieden in Noord-Holland

De eerste aanwijzing van stiltegebieden door de provincie Noord-Holland heeft plaatsgevonden in 1987 op basis van een uitgebreide inventarisatie van stille gebieden in

de provincie. De provincie heeft toen 41 gebieden aangewezen. Na de herijking uit 2012 zijn er 39 stiltegebieden overgebleven (zie <http://www.atlasleefomgeving.nl/meer-weten/geluid/stiltegebieden>)

De stiltegebieden liggen verspreid door heel Noord-Holland, zodat iedere rustzoekende recreant redelijk in de nabijheid woont van een stiltegebied. De gebieden die zijn aangewezen betreffen veelal Natura 2000-gebieden en natuurgebieden met tevens een recreatieve functie. Grote delen van het duingebied, Texel en de Waddenzee behoren tot de stiltegebieden.

Het Noord-Hollands stiltebeleid heeft een conserverend karakter en is tot op heden gericht op het behoud van rust en stilte in deze gebieden.

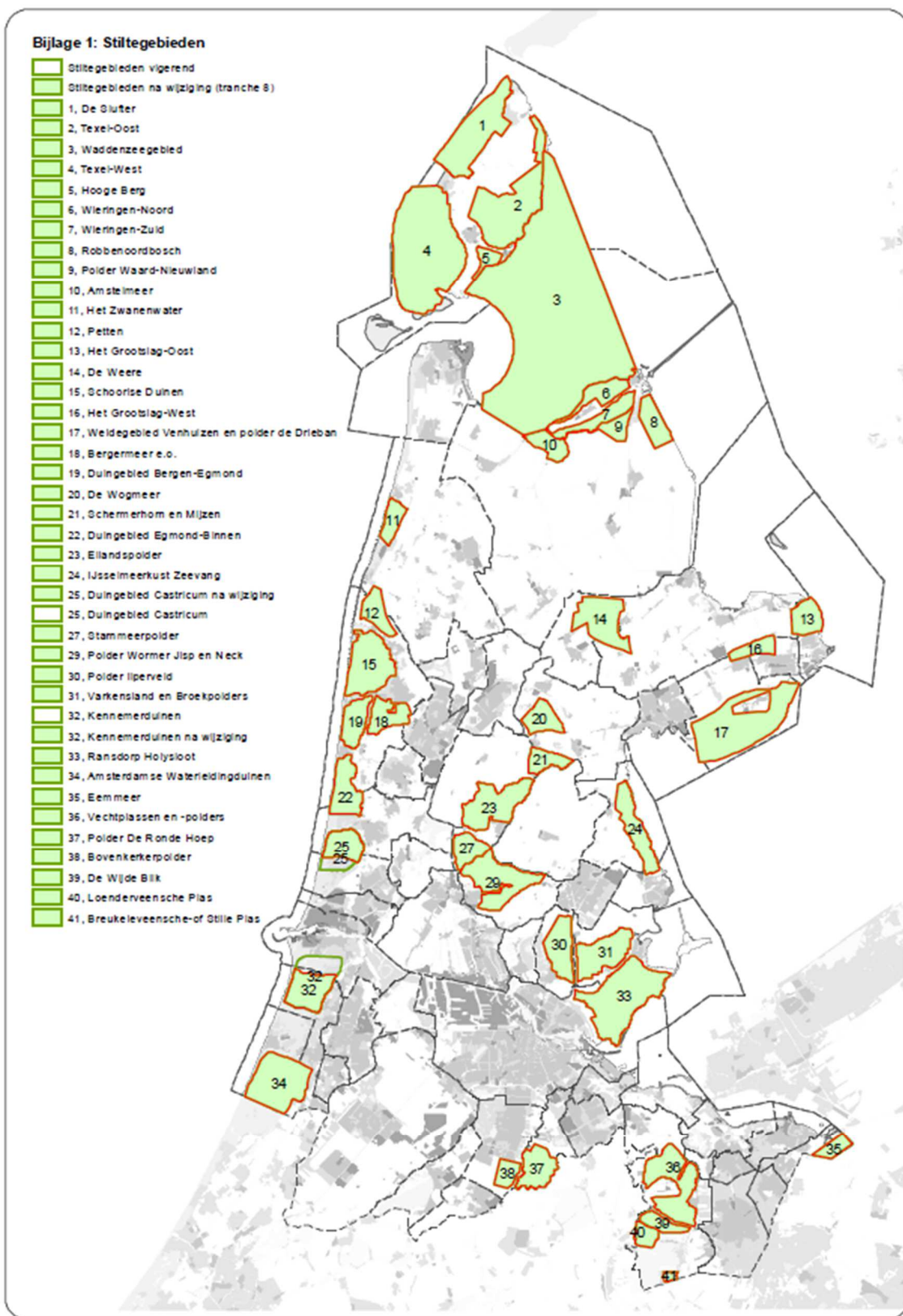
Bescherming stiltegebieden in PMV en PRV

Het stiltegebieden beleid ligt vast in de Provinciale Milieuverordening (PMV) van de provincie Noord-Holland (art. 4.1.1.- art. 4.3.3.). In de PMV zijn de 39 stiltegebieden aangewezen. Tevens is een algemeen zorgplicht artikel opgenomen en zijn gedragsregels (verbodsbepalingen, vrijstellingen) opgenomen. Van de gedragsregels mag met een ontheffing van GS worden afgeweken. Volgens de provinciale Notitie “Herijking Stiltebeleid Noord-Holland” (22 mei 2012) worden er jaarlijks slechts enkele ontheffingen aangevraagd.

Sommige gedragsregels vertonen overlap met regels uit de Algemene plaatselijke verordening van gemeenten.

Verder zijn er binnen de stiltegebieden richtwaarden geformuleerd, die bij het verlenen van vergunningen (en ontheffingen) een oriënterende functie hebben maar waarvan mag worden afgeweken. De richtwaarden gelden voor:

- continu aanwezige geluidsbronnen, op een afstand van 50 meter vanaf de geluidsbron (of de inrichting);
- gebruik van bevoegdheden in het kader van de Wet ruimtelijke ordening (bijv. bestemmingsplannen), omgevingsvergunningen, gemeentelijke verordeningen (zoals de APV) en verkeersmaatregelen i.h.k.v. de Wegenverkeerswet.



0 10 20 Km
Bron: Provincie Noord-Holland

Provincie Noord-Holland
Sector Kennis en Beleidsevaluatie

Datum: 7-05-2013
Copyright: Provincie N-H
Formaat: A4
Projectnr: 22579

Hantering van de richtwaarden is in de meeste gevallen een aangelegenheid van gemeentes. Voor evenementen hanteren gemeentes eigen beleidskaders w.b. geluidhinder. Deze zijn, anders dan de richtwaarden, wel bindend.

In het ruimtelijk spoor, in de Structuurvisie, de Leidraad Landschap en de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) is stilte als te beschermen kwaliteit opgenomen. In de PRV is vastgelegd dat bij bestemmingsplannen voor “verstedelijking” in het landelijk gebied rekening gehouden wordt met de “openheid van het landschap daarbij inbegrepen stilte en duisternis”. Dit beleid geldt voor het hele landelijk gebied, niet alleen voor de stiltegebieden.

Naleving regelgeving en handhaving

De huidige PMV bevat een verbod op het gebruik van bepaalde toestellen, (versterkte) muziekinstrumenten indien deze teveel geluid maken en verder is het verboden voor terreinrijden geluidsniveau hoger wordt dan 35Laeq (op 50 meter afstand) , verboden voor terreinrijden en toertochten en bepaalde watersportactiviteiten en vaarsnelheden. Daarbij is de mogelijkheid tot vrijstelling opgenomen. Er worden niet vaak ontheffingen aangevraagd. Dit kan te maken hebben met de relatieve onbekendheid van stiltegebieden (notitie Herijking Stiltegebieden). Vergunningsaanvragen voor bedrijven in stiltegebieden komen sporadisch voor.

Hoe de richtwaarden functioneren bij de vergunning (en ontheffing-)verlening door gemeentes, is niet bekend. De werking van richtwaarden is beperkt, omdat er gemotiveerd van kan worden afgeweken. De perceptie is dat de regelgeving rond de stiltegebieden weinig bekend is en dat het effect daarvan dan ook gering is.

Handhaving van de gedragsregels vindt plaats op basis van geregistreerde klachten, maar in de praktijk ontvangt de provincie niet of nauwelijks klachten over ongewenst incidenteel geluid in stiltegebieden. Handhaving vindt dus in de praktijk niet plaats (notitie Herijking Stiltegebieden 2016 checken of dit nog actueel is).

2. Herijking Stiltegebieden beleid (2012 -2013)

In 2012 en 2013 heeft een herijking plaatsgevonden van het stiltegebieden beleid in Noord-Holland. Aan de herijking van het beleid ligt de notitie “Herijking Stiltebeleid Noord-Holland” uit mei 2012 ten grondslag. Deze notitie en de daarin geformuleerde voorstellen zijn besproken in de Cie Milieu van 18-06-2012 en vervolgens is een aangepaste PMV besproken in de Cie Ruimte en Milieu in 2013, ter visie gelegd en uiteindelijk door de Provinciale Staten van 18-11-2013 vastgesteld.

In de Herijkings-notitie uit 2012 werden een aantal redenen aangehaald waarom het stiltegebieden beleid aan herijking toe was. Dit betreft ondermeer:

- Een toenemende geluidsbelasting in de stiltegebieden.
- Gebrekkige regelgeving.

- Publicatie IPO-visie “nieuw perspectief voor stiltegebieden”.

Toenemende geluidsbelasting

In 2001 is een eerste evaluatie van het stiltegebieden beleid uitgevoerd waarbij op basis van grove modelberekeningen bleek dat de situatie rond de geluidsbelasting van stiltegebieden in de periode 1995-1999 was verslechterd. Dit kwam vooral door een toename van het wegverkeer en vliegverkeer. In 2011 is met nieuwe geluidsberekeningen opnieuw de geluidsbelasting van het wegverkeer, de industrie en het vliegverkeer in de stiltegebieden bepaald. Hoewel ten tijde van het onderzoek nog een grenswaarde van 35 d(B)A als kwaliteitsmaatstaf voor de geluidsbelasting in stiltegebieden gold, was men toen al tot de conclusie gekomen dat de grenswaarde beter omgezet kon worden in een richtwaarde van 40 dB (24 uursgemiddelde). De nieuwe geluidsberekeningen zijn dan ook bepaald uitgaande van deze nieuwe richtwaarde. Uit dit onderzoek konden de volgende conclusies worden getrokken.

- Wegverkeer

Voor twee stiltegebieden geldt dat de geluidsbelasting door het wegverkeer zodanig is (grootste deel van het stiltegebied had een gemiddelde geluidsbelasting van > 40 dB(A)) en zijn de verbetermogelijkheden zo beperkt dat zij de status stiltegebieden niet meer kunnen waarmaken. Dit betreft *Polder Uitgeestermeer* en *de Wijde Blik*.

- Industrielawaai

Het industriegeluid van de gezoneerde industrieterreinen belasten een aanzienlijk deel van de stiltegebieden *het Duingebied Castricum* en *de Kennemerduinen*. Bronnen zijn het industrieterrein IJmond en het circuit Zandvoort. De mate waarin de stilte wordt verstoord is afhankelijk van de windrichting en activiteiten op een specifieke dag.

- Vliegverkeer

Op basis van grove schattingen is bepaald dat 26 stiltegebieden te maken hebben met een geluidsbelasting van gemiddeld meer dan 40 dB(A) door vliegverkeer. Maar de overlast door het vliegverkeer is niet continue, dit is afhankelijk van de windrichting, de vliegroutes die gebruikt worden en de vliegfrequentie. Er zijn 8 gebieden die binnen de 50 dB(A) contour van Schiphol vallen en waar de verstoring zodanig is dat in de Herijkingsnotitie de vraag werd gesteld in hoeverre een status als stiltegebied nog geloofwaardig is. Het gaat om de gebieden *Eilandspolder*, *Alkmaardermeer*, *Starnmeerpolder*, *Polder Uitgeestermeer*, *Polder Wormer*, *Jisp en Neck*, *Polder de Ronde Hoep* en *de Bovenkerkerpolder*.

In tabel 1 is de geluidsbelasting voor de stiltegebieden samengevat.

Tabel 1: Geluidsbelasting stiltegebieden (op basis van berekeningen, 2011)

Groene gebieden zijn van goede kwaliteit, oranje waarden zijn voor verbetering vatbaar, in rode gebieden is de geluidkwaliteit onvoldoende.

Het onderzoek moet worden gezien als een quick-scan, de resultaten voor industriegeluid en met name die voor geluid van luchtvaart moeten als een indicatie worden beschouwd. Er zijn hiervoor geen geluidsmetingen uitgevoerd in stiltegebieden, alles is gebaseerd op geluidsberekeningen. In die zin kan de berekende geluidsbelasting in de stiltegebieden gezien worden als een worst case. In de praktijk zal de geluidsbelasting waarschijnlijk lager liggen.

Stiltegebied	Wegverkeer (berekening % stiltegebied <40dB)	Industriegeluid (schatting % stiltegebied <40 dB door industrie uit gezoneerd gebied)	Vliegverkeer (>40 dB(A) o.b.v. expertjudgement delen gebied of binnen 50dB- contour Schiphol)
1 De Slufter	99	100	>40dB(A)
2 Texel-Oost	71	100	>40dB(A)
3 Waddenzeegebied	98	99	>40dB(A)
4 Texel-West	93	100	<40dB(A)
5 Hooge Berg	79	100	<40dB(A)
6 Wieringen-Noord	60	100	<40dB(A)
7 Wieringen-Zuid	67	100	<40dB(A)
8 Robbenoordbosch	64	100	<40dB(A)
9 Polder Waard-Nieuwland	72	100	<40dB(A)
10 Amstelmeer	74	100	<40dB(A)
11 Het Zwanenwater	94	100	<40dB(A)
12 Petten	81	90	<40dB(A)
13 Het Grootslag-Oost	91	100	<40dB(A)
14 De Weere	78	100	<40dB(A)
15 Schoorlse Duinen	99	100	<40dB(A)
16 Het Grootslag-West	34	100	<40dB(A)
17 Weidegebied Venhuizen en polder de Drieban	86	99	<40dB(A)
18 Bergermeer e.o.	76	100	>40dB(A)
19 Duingebied Bergen- Egmond	98	100	>40dB(A)
20 De Wogmeer	75	100	>40dB(A)
21 Schermerhorn en Mijzen	84	100	>40dB(A)
22 Duingebied Egmond- Binnen	96	100	>40dB(A)
23 Eilandspolder	74	100	>50dB(A)

24 IJsselmeerkust Zeevang	78	100	>40dB(A)
25 Duingebied Castricum	89	50	>40dB(A)
26 Alkmaardermeer	69	100	>50dB(A)
27 Starnmeerpolder	72	100	>50dB(A)
28 Polder Uitgeestermeer	39	100	>50dB(A)
29 Polder Wormer, Jisp en Neck	86	99	>50dB(A)
30 Polder Ilperveld	63	100	>40dB(A)
31 Varkensland en Broekpolders	73	100	>40dB(A)
32 Kennemerduinen	96	35	>40dB(A)
33 Ransdorp, Holysloot	79	100	>40dB(A)
34 Amsterdamse Waterleidingduinen	95	99	>40dB(A)
35 Eemmeer	67	100	<40dB(A)
36 Vechtplassen en -polders	64	95	>40dB(A)
37 De Ronde Hoep	62	100	>50dB(A)
38 Bovenkerkerpolder	88	100	>50dB(A)
39 De Wijde Blik	31	100	>40dB(A)
40 Loenderveense Plas	74	100	>40dB(A)
41 Breukeleveense- of Stille Plas	100	100	>40dB(A)

Gebrekkige regelgeving en handhaving

Verder werd geconstateerd dat de tot dan toe opgenomen regelgeving in de PMV niet goed functioneerde. Zo waren de gedragsregels voor de vergunningverlening aan inrichtingen in de praktijk moeilijk werkbaar. Ook werd in de PMV uitgegaan van een grenswaarde voor de maximale geluidsbelasting in een stiltegebied. Een dergelijke norm is lastig te handhaven (dure metingen en welke inrichting/activiteit is verantwoordelijk voor het overschrijden van de grenswaarde?). Voorgesteld werd om te werken met richtwaarden en met duidelijkere regels en criteria voor ontheffingen. Tevens werd geconstateerd dat er nauwelijks werd gehandhaafd en werd aanbevolen om met de lokale overheden/terreinbeheerders afspraken te maken over de handhaving.

Publicatie IPO visie “nieuw perspectief voor stiltegebieden”

In 2011 heeft het IPO (Interprovinciaal Overleg Provincies) de notitie “Nieuw perspectief voor stiltegebieden” uitgebracht. Met als doel om een nieuwe impuls te geven aan het behoud en het gebruik van de bestaande stiltegebieden. Voorgesteld werd om te komen tot herpositionering van stilte waarbij het nieuwe uitgangspunt zou moeten zijn dat stilte meer is dan stiltegebieden; stilte is ook rust en ruimte. Ook werd gezegd dat stilte te beschouwen is als ruimtelijke kwaliteit waardoor met name de provincies zouden

optreden als hoeders van de stilte. Ook worden kansen gezien stilte en rust beter te benutten bij de (economische ontwikkeling) van de provincie door o.a. recreatie meer te koppelen aan stiltegebieden. Stiltegebied als een economische factor en stiltegebied als aantrekkelijke vestigingsfactor.

Tot op dat moment werd het stiltebeleid vooral vertaald in conserveringsmaatregelen. De IPO notitie riep op om naast het conserverend spoor een ontwikkelingsspoor te zetten. Dat zou betekenen dat de provincie lokale processen opstart om samen met lokale partijen (de beheerders, gemeenten en bedrijven) een ontwikkelingsplan op te stellen met maatregelen waarmee de kwaliteit en bekendheid van het stiltegebied verder verbeterd kan worden.

Voorgestelde besluitvorming

In de Herijkingsnotitie werd de volgende besluitvorming voorgesteld:

- Trek tien stiltegebieden in

In een aantal gebieden is de geluidsbelasting dermate hoog als gevolg van het wegverkeerlawaai, industriegeluid en vliegtuiggeluid dat ze de status van stiltegebieden volgens de notitie niet meer verdienen. De richtwaarde van 40 dB(A) wordt in deze gebieden voor een aanzienlijk deel overschreden. Voorgesteld wordt de volgende stiltegebieden in te trekken:

Eilandspolder, Alkmaardermeer, Starnmeerpolder, Polder Uitgeestermeer, Polder Wormer, Jisp en Neck, Polder de Ronde Hoep, de Bovenkerkerpolder, de Wijde Blik, Duingebied Castricum en de Kennemerduinen.

- Verbeter de conservering van de stiltegebieden door o.a.
 - voortzetting toepassing van stil asfalt langs stiltegebieden
 - actief inzetten van beschikbaar ruimtelijk instrumentarium
 - duidelijke en meer handhaafbare regels opnemen in de PMV
 - voor specifieke stiltegebieden in dialoog gaan met gemeenten en terreinbeheerders om te zoeken naar verbetering van de geluidskwaliteit.
- Stimuleer de benutting van de mogelijkheden van stiltegebieden door:
 - kwaliteit stilte een plaats te geven in nieuwe en bestaande beleidstrajecten gericht op het ontwikkelen van de kwaliteit van het landschap
 - het actief uitdragen van de IPO notitie
 - de mogelijkheid nagaan van aanwijzing van twee nieuwe stiltegebieden.

Besluitvorming in 2012

Dit beleidsvoornemen is behandeld in de Cie Milieu van 18-06-2012. Verschillende politieke partijen reageerden vooral op het voorstel om 10 stiltegebieden te schrappen. Veel partijen waren het hier niet mee eens en vonden dit te rigoureuus en vroegen zich af

of geen andere oplossingen voorhanden zijn als de gewenste geluidskwaliteit niet in het hele stiltegebied wordt gehaald. Zo werd gerefereerd aan het IPO-rapport waarin gewezen wordt op de mogelijkheid om de kern van bepaalde gebieden als stiltegebied te continueren en de randen eromheen te zoneren, zodat er een overgang tussen de gebieden ontstaat. De keuze waar de provincie voor kiest, om 10 gebieden te schrappen, werd door velen ervaren als een “alles of niets” keuze.

Ook werd de gebrekkige handhaving door veel partijen als een gebrek ervaren. Verder had een aantal partijen moeite met het feit dat de provincie alleen kiest voor het conserverend spoor en waarom ook niet werd gekozen voor het ontwikkelingsspoor waar het IPO in haar notitie voor pleit. Ook werden vraagtekens gezet bij het schrappen van de grenswaarde en in plaats daarvan alleen met een richtwaarde te werken. Een richtwaarde biedt meer ruimte om beargumenteerd van af te wijken. De voorstellen om duidelijkere en handhaafbare regels op te nemen in de PMV werd alom ondersteund. Evenzo het zoeken naar twee nieuwe stiltegebieden.

Gedeputeerde Talsma trok naar aanleiding van de bespreking in de Commissie het voorstel om 10 stiltegebieden te schrappen vooralsnog in en zegde toe om met de betrokken beheer instanties in gesprek te gaan om te kijken wat de mogelijkheden zijn om (delen van) het stiltegebied te behouden en natuurorganisaties te benaderen voor suggesties voor aanvullende gebieden. Verder werd toegezegd dat de overige opmerkingen van de commissie meegenomen zullen worden bij de actualisatie van de regels voor stiltegebieden in de PMV.

Gesprekken met gemeenten, recreatieschappen en natuurbeheerders.

Naar aanleiding van de toezeggingen van de gedeputeerde zijn begin 2013 alle gemeenten benaderd die stiltegebieden binnen hun gemeentegrenzen hebben waarvan de kwaliteit in het GS besluit als niet voldoende werd beoordeeld op grond waarvan het advies was ze in te trekken. Tevens werden de relevante recreatieschappen en het natuurbeheerdersoverleg geconsulteerd.

Uit de gesprekken met gemeenten (zie Bijlage bij Herijking stiltegebieden) kwam naar voren dat het merendeel van de gemeenten de voorkeur geven om de stiltegebieden te behouden. Verder bleek uit de gesprekken dat maar een paar gemeenten voldoende op de hoogte waren van en daadwerkelijk ook gebruik maakten van de regels die de PMV bieden. Dat waren Schermer en Bloemendaal. De gemeente Schermer heeft de stiltegebieden niet alleen als contour opgenomen in het bestemmingsplan, maar heeft de PMV ook vertaald naar regels in het bestemmingsplan. Schermer communiceert ook actief over haar stiltegebieden. De gemeente Schermer heeft de regels voor stiltegebieden ook ingezet tegen ongewenste activiteiten in stiltegebieden (zoals vliegen met een gyrocopter (soort helikopter) in landbouwgebieden. De gemeente Bloemendaal heeft het stiltegebiedenbeleid met succes ingezet om een voorgenomen aanpassing van

een aanvliegroute van Schiphol te voorkomen. Voor de meeste gemeenten was het gesprek dus vooral gericht op het informeren over de betekenis van stiltegebieden voor het gemeentelijk beleid. De partijen betrokken bij stiltegebieden waar vliegtuiglawaai een probleem is, erkenden dat dit inderdaad een storende factor is, maar verklaarden ook dat de relatieve rust van de stiltegebieden toch waardevol kan zijn voor de bewoners (gemeente Amstelveen). De provincie stelde naar aanleiding van deze gesprekken voor om een belevingsonderzoek te gaan doen in deze gebieden om de veronderstelling van de gemeenten te toetsen dat de relatieve rust in deze gebieden voor de regio toch waarde hebben, ondanks de verstoring door met name het vliegverkeer. De uitkomsten van dit belevingsonderzoek zouden dan ook meegenomen kunnen worden bij een volgende evaluatie van de stiltegebieden.

Uit de gesprekken met gemeenten en recreatieschappen kwam naar voren dat voor twee gebieden te weten Alkmaardermeer en Polder Uitgeestermeer de verstoring van Schiphol zodanig was dat het weinig zin had om deze gebieden nog te behouden als stiltegebied (deze liggen onder de aanvliegroute van Schiphol). Het recreatieschap en de desbetreffende gemeenten gaven te kennen dat handhaven van deze stiltegebieden geen zin had en dat de ruimtelijke kwaliteit van het gebied al met ruimtelijke instrumenten voldoende gewaarborgd is.

Het natuurbeheerdersoverleg (NBO) gaf aan het behoud van de stiltegebieden van groot belang voor de leefomgeving te vinden, net als het tegengaan van andere manieren van verstoring in natuurgebieden (zoals grondwater, lichthinder, bodemaantasting). Het schrappen van gebieden vonden zij alleen verantwoord als er echt geen andere opties resteren. Ook vond men dat het handhaven van delen van gebieden (zonering) een optie is die verder uitgewerkt zou moeten worden. Voor beheerders kan het stiltegebiedenbeleid een meerwaarde hebben bij het tegenhouden van bepaalde evenementen/activiteiten die op basis van de natuurwetgeving wel vergund worden (danwel vergunningvrij zijn) maar die qua aard toch niet in het betreffende gebied passen. De meerwaarde van stilteregels werd niet door iedere NBO-partner onderschreven, ook omdat die mogelijk van invloed kunnen zijn op eigen activiteiten. Verder gaf het NBO te kennen dat zij een rol willen spelen bij de communicatie over stiltegebieden (bekendheid aan geven) waarbij de stilte als kenmerkende kwaliteit voor het gebied wordt aangemerkt, eerder dan te wijzen op een formele status. Voor wat betreft de handhaving gaven zij aan dat zij in dat stadium nog niet kunnen inzien hoe en op welke manier zij hierin een rol kunnen spelen. Ze stellen dat handhaving toch in de eerste plaats een taak is voor de provincie.

Met sommige partijen is gesproken over de mogelijkheden van het ontwikkelspoor. Maar de provincie acht het niet wenselijk om een apart ontwikkelspoor voor stilte op te starten binnen gebieden waar al een gebiedsontwikkelingstraject loopt. Volgens de provincie is

het beter om stilte op te nemen in al lopende trajecten en dan alleen bij die gebieden waar stilte kansrijk is als onderwerp. Goede kansen hiervoor liggen bij de Nationale Parken Zuid-Kennemerland en Texel. In deze gebieden wordt al veel gecommuniceerd en is men actief bezig met thema's als stilte en duisternis. Ook in sommige andere gebieden, zoals in Zuid-Kennemerland en Wieringen liggen hiertoe wellicht kansen, aldus de notitie.

Aanpassing PMV in 2013

De herijkingsnotitie uit 2012, de bespreking daarvan in de Cie milieu van 18-6-2012 en de gesprekken die vervolgens gevoerd zijn met gemeenten/recreatieschappen en NBO-partners hebben uiteindelijk in 2013 geleid tot een actualisatie van de regels voor de PMV.

Het voorstel uit 2012 om 10 stiltegebieden in te trekken is toen gewijzigd in een voorstel om alleen de gebieden Alkmaardermeer en Polder Uitgeesteremeer in te trekken en om de gebieden Duingebied Castricum en Kennemerduinen te herbegrenzen. Aanleiding voor de hergebrenzing is dat er in deze gebieden dusdanig sprake is van industrielawaai dat herbegrenzing relevant is. Van de oorspronkelijk begrensde gebieden wordt een gedeelte aan het stiltegebied onttrokken.

Verder zijn overeenkomstig de herijkingsnotitie de regels in de PMV aangepast zodat deze duidelijker en beter handhaafbaar worden. Er staat bijvoorbeeld nu duidelijk vermeld op welke afstand van de geluidsbron een bepaald geluid gemeten mag worden. Ook is ter vereenvoudiging van de regelgeving de grenswaarde geschrapt en wordt alleen een richtwaarde gehanteerd. Dat werd voor stiltegebieden meer passend geacht.

Grenswaarden moeten namelijk in alle gevallen in acht worden genomen, met een richtwaarde moeten betrokken overheden rekening houden en mag dus gemotiveerd van af worden geweken. Wel is in de PMV opgenomen onder welke voorwaarden een bevoegd gezag mag afwijken van een richtwaarde. Dit om de ruimte voor afwijkingen van de richtwaarde enigszins in te perken.

Na een bespreking van het voorgenomen besluit van de PMV in de Cie Ruimte en Milieu in 2013, waarbij kleine wijzingen zijn aangebracht, is uiteindelijk de PMV in de inspraak gebracht. De inspraak heeft niet geleid tot wezenlijke veranderingen van het voorgenomen besluit. Uiteindelijk is de PMV met de gewijzigde regels voor de stiltegebieden in de Provinciale Statenvergadering van 18-11-2013 vastgesteld.

Bij de behandeling daarvan in de Statenvergadering werd door alle partijen nog eens benadrukt dat men belang hecht aan stiltegebieden. Niet alleen voor de rustzoekende recreant maar ook voor de flora en fauna. Tijdens de Staten-behandeling werd door diverse partijen ook het gebrek aan handhaving aangekaart. Ook gedeputeerde Talsma noemde dit als een belangrijk punt maar verwees hierbij ook naar de gemeenten om te handhaven want als de gemeente er niets aan doet dan heeft het weinig zin om deze gebieden te handhaven, aldus de gedeputeerde. Alleen een bordje ophangen bij de ingang heeft weinig zin. Talsma doet dus vooral een oproep aan gemeenten om serieus werk te maken van de stiltegebieden. Dit geldt met name voor de 8 gebieden die nu nog

niet geschrapt worden als stiltegebied. Zo niet dan kunnen zij te zijner tijd alsnog geschrapt worden als stiltegebied, aldus de gedeputeerde. Er werd een motie aangenomen dat, ter compensatie van de twee opgeheven stiltegebieden, met de gemeenten gezocht moet worden naar nieuwe stiltegebieden dan wel uitbreiding van bestaande stiltegebieden.

3. Het Belevingsonderzoek

Zoals toegezegd aan de gemeenten en ook opgenomen in het Provinciaal Milieubeleidsplan 2015-2018 is een belevingsonderzoek stiltegebieden Noord-Holland uitgevoerd. Aanleiding voor het onderzoek vormde de voorgenomen schrapping van een aantal stiltegebieden omdat deze niet voldoen aan de normen die hiervoor gesteld zijn in de PMV (gemiddeld geluidsniveau in stiltegebied moet lager zijn dan 40 dB (A)). Omdat stilte toch erg waardevol wordt geacht is toen niet besloten om al deze gebieden te schrappen, in plaats daarvan wilde men inzetten op het verbeteren van de kwaliteit van de gebieden. Om een beter beeld te krijgen hoe de mensen de waarde van stilte in onder andere die gebieden waarderen is besloten een belevingsonderzoek te doen hoe de bezoekers de gebieden ervaren.

Het onderzoek is in de zomer van 2015 uitgevoerd in 11 van de in totaal 39 stiltegebieden. Van de 11 stiltegebieden hadden 4 stiltegebieden op basis van het eerder uitgevoerde geluidsonderzoek een zeer goed geluidsniveau, 3 stiltegebieden een acceptabel geluidsniveau en 4 gebieden een onvoldoende geluidsniveau. De bezoekers van deze stiltegebieden werden geënquêteerd met vragen zoals:

- In welke mate ervaart men stilte in de gebieden?
- Speelt stilte een belangrijke rol om het gebied te bezoeken?
- In hoeverre zijn aanwezige geluiden storend

Belangrijkste conclusies

In tabel zijn de belangrijkste resultaten weergegeven.

Stiltegebied	Totaal oordeel Geluid	Gemiddeld oordeel geluid (1= heel erg stil, 10 = helemaal niet stil)
Geluidsniveau: heel goed	8,3	3,3
Schoorlse Duinen	8,7	3,0
Texel-West	8,3	3,7
Het Zwanenwater	8,7	2,7
Weidegebied Venhuizen/polder Drieban	7,8	3,9

Geluidsniveau: acceptabel	8,5	2,9
Ransdorp, Holysloot	8,4	3,4
Amsterdamse Waterleidingduinen	8,4	2,8
Loenderveense Plassen	8,9	2,2
Geluidsniveau: onvoldoende	8,0	3,6
Duingebied Castricum	8,3	3,5
Polder Wormer, Jisp en Neck	7,9	3,2
Kennemerduinen	7,3	4,1
Polder de Ronde Hoep	8,2	3,5
Totaal	8,3	3,3

Bron: Rapport Beleving Stiltegebieden, Provincie Noord-Holland, oktober 2015

Over het algemeen worden de bezochte stiltegebieden goed gewaardeerd. Gemiddeld scoren de gebieden een 8,0 of hoger. Met name de rust en het landschap worden als belangrijke redenen genoemd voor het bezoek. Stilte vormt hier een onderdeel van, maar wordt minder vaak expliciet of als eerste reden genoemd. Bezoekers komen met name voor rust in de gebieden en in iets mindere mate voor de stilte. Dat het gebied een stiltegebied is, speelt voor een ruime meerderheid geen rol in de reden het gebied te bezoeken. Wel weet 40% van de bezoekers dat zij zich in een stiltegebied bevinden.

- Bezoekers ervaren grote mate van stilte in de gebieden, dit is echter gebiedsafhankelijk. De norm voor geluidsniveau lijkt niet zozeer van invloed te zijn op de ervaring van stilte. Opvallend is dat het gemiddelde oordeel van de 'zeer goede' gebieden niet afwijkt van de 'onvoldoende' gebieden. De stilte in de 'acceptabele' gebieden is significant lager dan in de andere gebieden.
- De geluiden die bezoekers horen, vinden zij over het algemeen niet storend. De meest hoorbare geluiden zijn natuurlijke geluiden. Geluiden die worden veroorzaakt door bijvoorbeeld verkeer of industrie zijn minder hoorbaar, maar ervaart men vaker als irriterend. Deze geluiden horen bezoekers in de gebieden met 'onvoldoende' geluidsniveau iets vaker dan in de andere gebieden.

De beleving van stilte hangt niet zozeer samen met de objectieve geluidsnorm. Er lijkt ook geen relatie met de herkomst van bezoekers of de locatie (of verstedelijking) van de gebieden. De bezoekers vinden het huidige niveau van stilte prettig.

Per gebied moet bekeken worden of de provincie wil stoppen met de regels of juist op de huidige wijze door wil gaan. Dit zou kunnen betekenen dat voor gebieden die niet in dit

onderzoek zijn meegenomen vooralsnog niet voorspeld kan worden hoe de bezoekers de stilte beleven.

In de begeleidende GS-brief van 10 december 2015 waarin het onderzoek werd aangeboden werd onder andere geconcludeerd “dat de conclusies van het belevingsonderzoek nuttig zijn voor de actualisatie van het stiltebeleid omdat ze een beeld geven van de waarde die mensen hechten aan stilte en rust. Het is nu duidelijk dat bezoekers stiltegebieden zeer waarderen, zelfs als de officiële geluidsnormen worden overschreden. Het afschaffen van stiltegebieden met een slechtere geluidskwaliteit ligt daarom minder voor de hand. Het is echter niet zo dat de conclusies uit dit onderzoek direct helderheid geven over hoe het beleid precies gewijzigd moet worden. Daarvoor is een inventarisatie nodig van juridische en praktische obstakels in het stiltegebieden beleid”.

4. Op zoek naar twee nieuwe stiltegebieden

Ter compensatie van de twee geschrapte stiltegebieden is in Noord-Holland gezocht naar twee nieuwe stiltegebieden. In de Herijkingsnotitie uit 2012 werden hiervoor een tweetal zoekgebieden aangewezen, te weten het kustgebied tussen Callantsoog en Den Helder en het gebied tussen Spanbroek en Wognum. In 2014 is een verkennend onderzoek gedaan om te komen tot een stiltegebied van enige omvang waar de geluidsbelasting niet hoger is dan 35 dB(A). Op basis van dit uitgangspunt kwamen er maar amper nieuwe gebieden in aanmerking. Er zijn geen nieuwe stiltegebieden aangewezen.

5. Herijking stiltegebiedenbeleid in andere provincies

In het kader van deze opdracht hebben wij ook gekeken naar hoe het stiltegebieden beleid in andere provincies is geëvalueerd of herijkt en wat daaruit zouden kunnen leren voor de herijking/actualisering van de stiltegebieden in Noord-Holland.

We hebben specifiek gekeken naar:

1. Meerwaarde Stiltegebiedenbeleid
2. Hoe wordt omgegaan met overschrijding richtwaarden of richtwaarden geluid
3. Toetsing activiteiten (in de PMV)
4. Toetsing ruimtelijke plannen (in PRV of anderszins)
5. Handhaving
6. Stimuleringsbeleid (wat wordt lokaal neergelegd en hoe)

Hieronder volgt een groslijst met wat in tegenkwam bij andere provincies (is nog niet volledig). Deze groslijst moet uiteindelijk naar de bijlage. Het is nu even een werkconcept. Uiteindelijk wil ik de belangrijkste gevonden conclusies per item weergegeven.

Meerwaarde Stiltegebiedenbeleid

Uit de herijkingen en actualisaties die uitgevoerd zijn bij de andere provincies blijkt telkens weer dat er veel waarde wordt gehecht aan het behoud en in stand houden van de stiltegebieden. Soms komen er zelf nieuwe stiltegebieden bij. In een enkele provincie zoals in Gelderland heeft de discussie gespeeld om de stiltegebieden op te heffen, maar uiteindelijk heeft men toch gekozen om ze in stand te houden.

Hoe wordt omgegaan met overschrijdingen richtwaarden geluid

Veel provincies hanteren, net als Noord-Holland, ook het uitgangspunt van een gemiddeld geluidsniveau van 40 dB(A) in de stiltegebieden, maar deze waarde is veelal niet vastgelegd in een Verordening. Het is een beleidsuitgangspunt. Sommige provincies hanteren wat ruimere grenzen, zoals Utrecht die werkt met een stille kern van 40 dB(A) en een overgangsgebied van maximaal 45 dB(A). Tezamen vormen ze het stiltegebied. En verder valt op dat in de provincie Limburg het vliegtuiglawaai buiten beschouwing wordt gelaten. In Brabant denkt men aan een ombuiging van het denken in 'normen' (decibels) naar het definiëren van kwaliteitsbeelden voor gebieden.

Toetsing activiteiten

In alle provincies worden in een Verordening (in een PMV of Omgevingsverordening) regels gesteld die ervoor moeten zorgen dat de rust in de stiltegebieden wordt behouden. Veelal betreft het een aantal verbodsregels voor het gebruiken van lawaaiige toestellen en een verbod voor motorvoertuigen die zich het buiten de openbare weg willen begeven. Vaak zijn ook toertochten verboden en worden er restricties gesteld aan vaarsnelheden (indien van toepassing). Verder zijn meestal mogelijkheden voor het krijgen van ontheffingen en vrijstellingen opgenomen. Gebiedseigen geluiden zijn toegestaan. Samengevat verschilt de regelgeving in Noord-Holland zoals die opgenomen is in de PMV niet veel van die van in andere provincies.

Toetsing ruimtelijke plannen

De stiltegebieden worden in de provincies ook veelal via het ruimtelijk spoor beschermd, door ze bijvoorbeeld op te nemen in een provinciale Structuurvisie (Utrecht) of in een Omgevingsvisie (Gelderland). Wel zie je dat een aantal provincies een meer integrale benadering van stiltegebieden voorstaan door deze meer aan te laten sluiten bij de andere kwaliteiten die een gebied heeft, denk bijvoorbeeld aan "donkerte" (Brabant en Limburg). Maar een dergelijke integrale benadering, waar stiltegebieden gekoppeld worden aan bijvoorbeeld donkertegebieden, is nog nergens gerealiseerd.

Handhaving

De gebrekkige handhaving is overal een punt van zorg. Veel provincies vinden dat gemeenten ook meer moeten doen aan handhaving. In sommige provincies wil men de handhaving, als het gaat om individuele illegale handelingen die tijdelijk en kortdurend

van aard zijn, meer overlaten aan de lokale handhavers zoals politie, gemeenten en andere instanties (boswachters, opzieners e.d.) (Utrecht en Brabant).

Stimuleringsbeleid

Weinig provincies hebben een actief stimuleringsbeleid. De provincie Limburg ziet wel allerlei kansen voor gemeenten en ondernemers voor een combinatie van natuurbeleving, extensieve recreatie en toerisme. Of hier invulling aan gegeven wordt is niet bekend. De provincie Utrecht ziet voor wat betreft de stimulering vooral een rol weggelegd voor gemeenten en terreinbeheerders omdat zij dicht bij de bewoners en gebruikers staan dan de provincie zelf. België hanteert een sterrenstelsel. Gebieden kunnen 1, 2 of 3 sterren krijgen afhankelijk van de geluidskwaliteit. Daarbij wordt ook akoestische waardering door bezoekers meegenomen. Lagere overheden worden uitgenodigd een kwaliteitslabel aan te vragen voor een gebied.

6. Analyse stiltegebiedenbeleid en conclusies

Karakterisering van het huidige stiltegebiedenbeleid in Noord-Holland.

Het huidige stiltegebiedenbeleid in Noord-Holland is te karakteriseren als een conserverend beleid. Het is gericht op het behouden van stilte en relatieve stilte in de stiltegebieden. Hiervoor zijn in de PMV een aantal verbodsbepalingen opgenomen voor toestellen en motorrijtuigen, met de mogelijkheden van vrijstellingen en ontheffingen. Het beleid is alleen gericht op het verbieden, beperken of aan voorwaarden binden van activiteiten van en ruimtelijke ordening. Veel gemeenten waar stiltegebieden in liggen, enkele uitgezonderd, zijn weinig bekend met de regels die opgenomen zijn in de PMV, laat staan dat ze er ook mee werken. Bij de provincie komen weinig aanvragen voor ontheffingen binnen en zijn er weinig klachten.

In een groot aantal gebieden wordt de nagestreefde geluidskwaliteit niet gehaald, volgens modelberekeningen.

De handhavingscapaciteit is bijzonder laag (0,1 fte). Dit wordt ingevuld in de vorm van passieve handhaving. Handhaving gebeurt op basis van klachten.

Daarnaast is de bekendheid met en communicatie over stiltegebieden beperkt.

Op basis van de analyse dat de geluidskwaliteit in de loop der jaren steeds slechter is geworden, het ontbreekt aan bekendheid met het beleid en aan een activeringsbeleid, is te verwachten dat de kwaliteit van de gebieden verder verslechterd als er niks verandert.

Uit de evaluatie(s), ook die in andere provincies, en het belevingsonderzoek blijkt dat de stiltegebieden door de bezoekers zeer gewaardeerd worden als gebieden waar je vooral rust, ruimte en stilte of relatieve stilte kunt ervaren. Dit ondanks het feit dat er niet overal aan de gewenste geluidsnormen voor stiltegebieden wordt voldaan. Ook gemeenten, terreinbeheerders en provinciale politici hechten veel waarde aan het behouden en instandhouden van stiltegebieden.

Het stiltebeleid sluit aan bij het thema gezondheid wat de afgelopen jaren centraler staat in het milieubeleid. Uit studies blijkt dat rust, stilte danwel relatieve stilte en groen een positief effect hebben op de gezondheid. Ook vanuit het bevorderen van de gezondheid is het goed om door te gaan met het stiltebeleid.

Actualisering van het beleid op een aantal punten lijkt zinvol, met name als het gaat om de verbetering van de regelgeving, handhaving, het stimuleringsbeleid, communicatie, de koppeling aan ander beleid c.q. gebiedskwaliteiten.

Regelgeving en handhaving

Voor wat betreft de regelgeving zal op drie aspecten ingegaan worden. Allereerst geldt in het stiltegebiedenbeleid nu als richtwaarde dat de gemiddelde geluidsbelasting in stiltegebieden maximaal 40 dB(A) mag zijn. Stiltegebieden die voor een aanzienlijk deel van het gebied het gemiddelde niveau van 40dB(A) overschrijden, kwamen in de herijkingsoperatie in 2012/2013 in aanmerking om geschrapt te worden. Dit betrof 10 stiltegebieden. De vraag is hoe hard moet worden vastgehouden aan deze gewenste geluidsnorm van 40 dB(A)? Uit het belevingsonderzoek blijkt dat de stiltegebieden met een geluidsnorm van gemiddeld boven de 40 dB(A) op het gebied van geluidbeleving door de bezoekers net zo hoog of zelfs hoger gewaardeerd worden als de stiltegebieden die ruim onder de geluidsnorm van 40 dB(A) vallen. Afschaffen van stiltegebieden omdat de officiële norm wordt overschreden ligt op basis hiervan niet direct voor de hand. Bij dit alles moet men zich ook bedenken dat de geluidsbelasting in de stiltegebieden in Noord-Holland tot nu toe altijd is berekend, er is nooit echt gemeten. Het kan zijn dat de berekende geluidsbelasting een overschatting geeft. In sommige provincies wordt het geluidsniveau wel gemeten en regelmatig gemonitord (Limburg). Ook in sommige andere provincies wordt een gemiddelde geluidsbelastingnorm van 40 dB(A) gehanteerd, maar men gaat er soms verschillend mee om. Zo wordt in Limburg het vliegtuiggeluid buiten de beoordeling gelaten. Men stelt dat vliegtuiggeluid slechts incidenteel verstorend werkt. In Utrecht hanteert men voor het kerngebied van het stiltegebied een gemiddeld geluidsnorm van 40 dB(A), maar in een overgangsgebied eromheen (een buffergebied) mag het meer zijn, maximaal 45 dB (A). Buffergebieden zijn hier ingesteld om de geluidskwaliteit in het kerngebied op peil te kunnen houden.

In het recente rapport van de Randstedelijke Rekenkamer (2016) wordt de vraag opgeworpen of in stiltegebieden vooral de beleving van rust belangrijk is of juist het aantal decibellen dat meetbaar is.

Het tweede punt betreft de regels die moeten waarborgen dat de stilte en rust in de stiltegebieden in stand blijft. In de PMV zijn hiervoor een aantal gedragsregels (verbodsregels, vrijstellingen en ontheffingen) opgenomen. Het betreft o.a. verbodsregels voor het gebruik van bepaalde toestellen (o.a. airgun en andere knalapparatuur, omroepinstallatie, enz) en het rijden met motorvoertuigen, toertochten enz. De inschatting is dat hier niet veel mee gedaan wordt. Zowel niet door de provincie als door

de gemeenten. Vrijwel alle andere provincies hebben ongeveer dezelfde regels. In sommige provincies worden vraagtekens gezet bij de huidige regels (Limburg). In Limburg heeft een juridisch bureau nog eens kritisch naar de regels gekeken en aanbevelingen gedaan voor wijzigingen (dit dateert alweer uit 2004). Voor wat betreft de handhaving van de regels willen sommige provincies deze neerleggen op lokaal niveau (Brabant en Utrecht). Dit wordt beargumenteerd vanuit het gegeven dat overtredingen veelal illegale handelingen betreft die incidenteel en van korte duur zijn en dat het meer voor de hand ligt om de handhaving hiervan aan de lokale handhavers, zoals politie, gemeenten en andere instanties (boswachters, opzieners e.d.), over te laten. Aangezien de provincie Noord-Holland van mening is dat gemeenten ook verantwoordelijk zijn voor het behouden en instandhouden van stiltegebieden binnen hun grondgebied, ligt het voor de hand om het punt van de regelgeving inclusief de handhaving in relatie tot wat de gemeenten willen en kunnen doen aan de orde te laten komen bij de herijking. In het verlengde hiervan ligt de vraag of en op welke manier de gemeenten omgaan met het stiltegebiedenbeleid (het toetsen aan richtwaarden) met betrekking tot het gebruik maken van hun bevoegdheden in het kader van de wet Ruimtelijke Ordening (bijvoorbeeld in bestemmingsplannen), omgevingsvergunningen, gemeentelijke verordeningen (zoals APV), verkeersmaatregelen i.h.k.v. de Wegenverkeerswet. Het beeld tot en met 2013 is dat gemeenten in zijn algemeenheid hieraan niet veel invulling geven. Enkele gemeenten uitgezonderd zoals Schermer en Bloemendaal. De provincie hecht er aan dat de gemeenten in hun eigen beleid ook actief invulling geven aan het stiltegebiedenbeleid. Op welke manier is een onderwerp dat verder uitgewerkt zou moeten worden.

Tot slot staan we stil bij de vraag of een aparte regelgeving voor stiltegebieden wel iets toevoegt voor de geluidskwaliteit in bepaalde gebieden. Veel stiltegebieden zijn Natura 2000 gebieden of natuurmonumenten waarvoor ook al de Natuurbeschermingswetgeving geldt. Voegen de regels voor stiltegebieden hier dan nog wat aan toe? Hiervan kan gezegd worden dat het stiltegebiedenbeleid met name beoogt bescherming te bieden aan de rustzoekende recreant. Deze recreant wordt niet of slechts ten dele indirect beschermd door de Natuurbeschermingswetgeving. Dus vanuit een oogpunt van recreatie en het behouden van rust, stilte of relatieve stilte is het stiltegebiedenbeleid wel relevant. Daarnaast profiteren de flora en fauna er ook van. Mogelijk kan wel een overlap optreden met een APV of een gemeentelijk evenementenbeleid. Nagagaan zou kunnen worden hoe het stiltebeleid en de APV en eventueel het Evenementenbeleid beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

Stimuleringsbeleid

Er is momenteel weinig tot geen stimuleringsbeleid. Hier kan meer op ingezet worden. Met name ligt hier een opdracht voor gemeenten, terreinbeheerders, recreatieschappen, maar ook maatschappelijke organisaties als IVN, Natuur- en Milieufederatie of Stichting het Groene Hart – die recent een studie presenteerde over stiltegebiedenbeleid en een

tentoonstelling wil organiseren - kunnen hier een rol in spelen. Door de kwaliteiten van de stiltegebieden, zijnde rust, (relatieve) stilte, groen en eventueel andere kwaliteiten (zoals landschappelijk, donkerte, enz) meer uit te dragen c.q. te promoten. Het belevingsonderzoek heeft laten zien dat stiltegebieden om die kwaliteiten alom gewaardeerd worden. Door actief in te zetten op een stimuleringsbeleid met daaraan gekoppeld een goede communicatie en bekendheid geven aan stiltegebieden zullen deze gebieden ook door veel meer mensen gewaardeerd gaan worden. In sommige stiltegebieden maakt men nu al gebruik van de kwaliteit van de gebieden, zo worden in het stiltegebied Kennemerland "stiltewandelingen" gehouden. Mogelijk biedt dit ook (economische) kansen.

Koppeling aan andere kwaliteiten en beleid

Door een aantal provincies wordt een meer integrale benadering voorgestaan door het beleid ook meer aan te laten sluiten bij de andere kwaliteiten die het gebied heeft (o.a. ecologische/natuur, donkerte). De belevingswaarde die stiltegebieden hebben kunnen meer gekoppeld worden aan andere beleidsvelden. Hoe en op welke manier dient nader uitgezocht worden.

7. Kansen nieuwe Omgevingswet

In 2019 komt er een nieuwe Omgevingswet. Deze nieuwe wet beoogt een verregaande vereenvoudiging van het huidige stelsel van wetgeving voor de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving (omgevingsrecht), door tientallen wetten en honderden regels te bundelen in één nieuwe wet. De nieuwe Omgevingswet betekent een aanzienlijke inhoudelijke reductie van regels op het terrein van water, lucht, bodem, natuur, infrastructuur, gebouwen en cultureel erfgoed.

De mogelijkheid (of verplichting?) van provincies om stiltegebieden aan te wijzen staat nog steeds in deze nieuwe Omgevingswet. Stiltegebieden kunnen dus ook met deze nieuwe wet aangewezen worden. De kansen van de Omgevingswet zijn gelegen in de integratie van regels en verordeningen; en het overleg aan de voorkant.

Bijlage 2. Aanpak Onderzoek

1. **Analyse huidig stiltegebiedenbeleid en relevante documenten:** welke gebieden gaat het om, met welke kenmerken, waarom en volgens welke criteria zijn ze ooit ingesteld als stiltegebied, hoe is het daar nu gesteld met de geluidskwaliteit, wat is bekend over verlenen van ontheffingen (hoe vaak, waarvoor), wat is bekend over de beleving van de stilte in de stiltegebieden (Belevingsonderzoek, 2015). Meenemen inspirerende voorbeelden van stiltegebiedenbeleid elders; kijken naar andere provincies die hun stiltegebiedenbeleid hebben geëvalueerd of herijkt.
2. **Interviews onder een selectie van de belanghebbende partijen betrokken bij stiltegebieden(beleid) (denk aan beheerders, gemeenten, agrarische natuurvereniging, etc, maar ook een handhaver van de provincie) met als doel:**
 - a. Handvatten voor criteria verzamelen: wat zien belanghebbenden als de meerwaarde van het stiltegebied? Dit gebruiken we om de criteria voor de selectie te onderbouwen.
 - b. Kansen in kaart brengen om potentieel echt iets te maken van stiltegebieden. Waar liggen die kansen? Denk aan: uitdragen kwaliteiten relevant voor recreanten en toeristen ('bij ons kom je tot rust door de beleving van de stilte')
 - c. Ingrediënten voor stimuleringsbeleid om kansen te verzilveren: hoe kunnen belanghebbenden gestimuleerd worden in het versterken van de kwaliteit stilte en het benutten daarvan?
3. **Ontwikkelen van criteria om een indeling in PMV en PRV gebieden te kunnen onderbouwen.** Aan de hand van analyse stukken en interviews. Resultaat van de analyse wordt voorgelegd aan de provincie, inclusief een voorstel wie te betrekken bij de bijeenkomst in stap 4.
4. **Een bijeenkomst met een brede groep van betrokkenen bij de provincie en eventuele derden**, over drie vragen:
 - a. Over de uitvoerbaarheid van het beleid: hoe kunnen betrokkenen uit de voeten met nieuw op te stellen beleid? Uitkomsten gebruiken we om gebieden in te delen
 - b. Over de handhaafbaar van beleid en handhaving. Dit is zeker van belang voor de TOP-gebieden: hoe het beleid te handhaven en door wie?
 - c. Over de meerwaarde van beleid: wanneer biedt het beleid echt meerwaarde? Wat is daarvoor nodig? Uitkomsten gebruiken we om ingrediënten voor een actief stimuleringsbeleid te formuleren.
5. **Advies opstellen voor GS**
Uitgewerkt voorstel met ingrediënten voor nieuw provinciaal stiltegebiedenbeleid. Met daarin aandacht voor een opsplitsing van stiltegebieden in categorieën, criteria voor een uitvoerbaar, toetsbaar en handhaafbaar beleid en voorstellen voor stimulering relevante actoren om hun gebied op te waarderen tot top-locatie.

De aanpak is in de loop van de uitvoering van het project aangepast. Stap 4 is komen te vervallen.

Bijlage 3. Krachtenveldanalyse en analyse interviews

Krachtenveldanalyse

Bij het stiltegebiedenbeleid spelen de volgende partijen een rol:

- Provincie: is verplicht in milieuverordening regels op te nemen inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder in bij verordening aangewezen gebieden, de stiltegebieden. Er is vrijheid om de regels naar eigen inzicht in te richten. De provincie is verantwoordelijk voor uitvoering (verlenen van ontheffingen) en handhaving.
- Gemeenten: de stiltegebieden liggen op hun grondgebied. Gemeenten moeten zich houden aan de regels van de provincie voor zover het gaat om door de gemeente te nemen besluiten (omgevingsvergunningen, eventueel bestemmingsplannen). Gemeentes kunnen bijdragen aan de doelen van het beleid door feitelijke handelingen, bijv. gebruik van stil asfalt bij wegaanleg.
- Beheerorganisaties: partijen als natuurterreinbeheerders en recreatieschappen beheren een flink deel van de stiltegebieden en hebben dus te maken met de regels. Ook hebben zij vaak belang bij het handhaven van de (relatieve) stilte voor het realiseren van hun eigen doelen.
- Bewoners / ondernemers in de gebieden: hebben te maken met de regels in de gebieden.
- Initiatiefnemers van activiteiten in stiltegebieden: zij moeten rekening houden met de regels van het stiltegebiedenbeleid, en zo nodig ontheffing aanvragen.

Analyse interviews

Voor dit onderzoek zijn interviews afgenomen met:

- Beleidsambtenaar Provincie Noord-Holland, belast met het milieubeleid
- Beleidsambtenaar Provincie Utrecht, belast met het stiltegebiedenbeleid
- Ambtenaren van twee gemeenten, te weten Texel (beleidsadviseur landschap en natuur; en senior beleidsadviseur) en Wijdmeren (senior beleidsmedewerker omgevingsbeleid)
- Een manager van een natuurterreinbeherende organisatie, te weten PWN.

Hieronder worden voor een aantal hoofdpunten de belangrijkste resultaten uit deze interviews op een rijtje gezet.

Meerwaarde stiltegebieden(beleid)

- Stiltegebieden zijn belangrijk voor (de gezondheid van) mensen. Groen en gezond.

- Beschermende maatregelen zijn vooral van belang voor de beleving van mensen. Als de stilte minder wordt, wordt het gebied minder aantrekkelijk voor de beleving door mensen. Stilte ondersteunt de beleving van landschap en natuur.
- Beschermt de rust. Het gaat niet alleen om stilte, ook om visuele rust.
- Als er wel achtergrondlawaai is – daar kun je aan wennen – is het toch belangrijk om incidentele geluiden te weren; die zijn heel onrustig. Voorbeelden van incidentele geluiden zijn: drones, kleine vliegtuigjes, een schietbaan
- Voorkomen van stapeling van geluiden. Iemand anders noemt het een ‘deken van geluid’. Voorkomen van steeds meer gemotoriseerde geluiden. Die komen steeds meer op mensen af. Dit wil niet zeggen dat er niks meer mag in een stiltegebied.
- N2000 wetgeving is niet voldoende om activiteiten die geluid maken te weren; geluid heeft vaak geen (aantoonbaar) negatief effect op flora en fauna, waardoor natuurwetgeving stilte (voor mensen) niet beschermt.
- PWN wil de status stiltegebied voor hun gebieden graag behouden; daar hebben ze een aantal jaren geleden ook hun best voor gedaan toen twee gebieden geschrapt dreigden te worden.
- Biedt kansen om terreinbeheerders meer aandacht te laten besteden aan stilte.
- De geïnterviewden van de gemeenten denken dat er niks mis gaat als de stiltegebieden allemaal worden geschrapt. Zou deregulering zijn.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid:

- Handhavingscapaciteit is beperkt
- Handhaafbaarheid is een discussiepunt. BOA's kunnen ook mensen aanspreken op hun gedrag. Daar heb je meer aan dan eens per jaar een klacht. Voor overtredingen door brommers / motorrijders / snelvaren zijn ook andere verordeningen, zoals verkeersverordening, waterverordening.
- Het beleid op zich is uitvoerbaar. Voor de uitvoerbaarheid is vooral aandacht voor het onderwerp belangrijk. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn gebaat bij een hogere inspanning 'aan de voorkant' (dus voordat activiteiten worden ontplooid).

Handvatten voor criteria

Voor TOP gebieden:

- Ontbreken van (of zo min mogelijk) altijd aanwezige, niet natuurlijke achtergrondgeluiden. Met 1 x de toevoeging: vooral 's avonds en 's nachts; af en toe een niet natuurlijk geluid is niet erg (even een tractor; af en toe een klein Texel's vliegtuigje). Geluid is omkeerbaar itt bijvoorbeeld aardkundige waarden: als je die kapot maakt is het onomkeerbaar)
- Het gaat om relatieve stilte, zo blijkt ook uit het Belevingsonderzoek van Provincie Noord-Holland. Voor mensen die in Amsterdam wonen is een

gebied in de buurt om te wandelen met relatieve stilte belangrijk. (Hier verschillen de meningen over of dit dan toch een TOP gebied moet zijn.)

- Onderscheid maken in soorten geluiden. In een TOP gebied kun je bijvoorbeeld overvliegende vliegtuigen accepteren, maar een schietbaan of laag overvliegende helikopters niet.
- Veel betere voorlichting en toezicht. Bekendheid is cruciaal; er hoeven niet méér regels te komen.
- Beïnvloedbaarheid van het geluid in het gebied. Het circuit van Zandvoort of de aanvliegroutes van Schiphol krijg je bijvoorbeeld nooit weg, daar hebben gebiedspartijen weinig invloed op.
- Als het de bestemming natuur heeft. Dan zijn de gronden van natuurorganisaties en die willen graag dat de gebieden stil zijn. Natuur legt ook al veel beperkingen op.
- Naast dat het echt stil is, is het belangrijk om de beleving van stilte uit te dragen (vergelijk met Dark Sky Park systeem voor duisternis: daar moet het echt donker zijn, maar je moet duisternis ook uitdragen en beleefbaar maken).
- Overwegen om systematiek kerngebied / buffergebied over te nemen voor (sommige) TOPgebieden. Zodat voor het buffergebied meegewogen moet worden of een activiteit van invloed is op het kerngebied.
- Geest van de Omgevingswet is belangrijk, t.w. integratie van regels en verordeningen; overleg aan de voorkant.

TOP gebieden zijn:

- Heel Texel
- Texel West (volgens gemeente Texel juist niet vanwege de helikopters)
- Zwanenwater
- 't Hol, oostelijk deel nr 39 (Wijde Blik).

Criteria voor stiltegebieden in het algemeen:

- Moeten aantrekkelijk zijn voor recreanten
- Toegankelijkheid
- Geen extra geluiden toestaan (bovenop wat er al is)
- Koppelen aan gebiedsstatus van Nationaal Park of NHD
- Ontwikkelingen die in de pijplijn zitten meewegen. Bijvoorbeeld plannen voor Groenewoud bij 's Graveland, met o.a. waterwoningen (zuidelijk deel van stiltegebied nr 36, Vechtplassen).
- Bij bestemming natuurgebied hoort stilte.
- Rust. Het gaat niet alleen om stilte, ook om visuele rust.
- Gebieden zelf laten bepalen of ze stiltegebied willen zijn.

Geschrapt kunnen worden:

- Wijde Blik, het westelijk deel van gebied nr 39: weg, bedrijven, wensen van ondernemers om bij Loosdrechtse Plassen te trekken. Er zijn legio overtredingen van het stiltegebiedenbeleid, er wordt veel gevaren.

Gebieden waar maatwerk nodig is:

- Kennemerduinen (32) in verband met het circuit. Vraag is hoeveel dagen de piek boven de 40 dB(A) ligt? Onderzoeken of gewerkt kan worden met een stille kern en een bufferzone. Zou ook goed zijn als NPZK communiceert wanneer er races zijn, wanneer je dus niet van de stilte in het gebied kunt genieten.

Kansen om meer te maken van stiltegebieden; stilte meer te laten leven

- PRV meer invulling geven (zijn gemeenten meer op gericht dan op PMV)
- Het is handig om het stiltegebiedenbeleid meer te zien als ruimtelijk beleid, omdat er in het ruimtelijk spoor al overleg is met gemeenten. Beweging richting omgevingswet helpt; vooral aan de voorkant overleg.
- Op termijn naar een omgevingsverordening gaan met een drietrapsraket: 1) zorgplicht algemeen (overall); 2) aantal gebieden relatief stil, moeten gemeenten vertalen in omgevingsplan als kwaliteit; 3) echte stiltegebieden met een aantal regels. Met grenswaarde en activiteiten. Daar moet het serieuzer. 9 van de 10 gebieden betreft dan N2000 gebieden.
- Bekendheid vergroten via beheerders en VVV's.
- Beheerders moeten weten hoe het werkt. Koppelen aan gebiedsstatus van Nationaal Park of NHD.
- Texel als stiltegebied heeft promotiewaarde; stilte naast duisternis aanwijzen als kernkwaliteit van Texel.
- Recreatieondernemers in stiltegebieden stimuleren hiermee aan de slag te gaan; kunnen zich profileren op dit onderwerp
- Beheerders kunnen communiceren dat als mensen een natuurgebied bezoeken, het een stiltegebied is.
- Beheerders kunnen activiteiten gericht op de beleving van stilte / rust stimuleren, zoals een stilteconcert, stiltewandeling.
- Provincie kan stilte via intermediaire organisaties meer onder de aandacht brengen, zodat mensen meer betrokken raken:
 - o TBO's en VVV's stilte meer laten uitdragen
 - o IVN kan vrijwilligers bijscholen op het onderwerp stilte, zodat ze dit mee kunnen nemen in hun activiteiten, zoals in IVN wandelingen of andere educatieve activiteiten
 - o IVN factsheet in het kader van Groen en Gezond
 - o Milieufederatie kan stilte onder de aandacht brengen, bijvoorbeeld door stilte als thema in de Nacht van de Nacht op te nemen (stilte is goed te koppelen aan duisternis); of via de Dag van de Stilte.

Aandacht voor stilte is ieder jaar nodig om de aandacht op te frissen.

- Stimuleren dat in excursies in stiltegebieden / educatieve activiteiten meer gebruik gemaakt wordt van stilte. Bijvoorbeeld door Bezoekerscentra Nationale Parken.
 - Bijvoorbeeld bij schemeren, dan ga je focussen op geluid. Luisteren naar nachteluiden.
 - Bijvoorbeeld tentoonstelling in bezoekerscentrum over geluiden die je in de loop van de dag / nacht kunt horen
 - Specifiek voor Texel: de stilte vergeleken met het vasteland benadrukken.
- Gemeente kan regierol op zich nemen om kansen meer te benutten.
- Liever rust promoten dan stilte. Stilte klinkt een beetje religieus. Rust is een prettiger begrip om te communiceren.
- In natuurgebieden de toegankelijkheid met rustige vormen van recreatie vergroten, zoals kanoën, fluisterbootjes.
- Koppelen aan Groen Kapitaal (groen en gezond). Hoe?

Ingrediënten voor stimuleringsbeleid

- Bekendheid met het instrumentarium is cruciaal. Het zo formuleren dat iedereen het begrijpt. Communicatie over de kwaliteit van stilte verbeteren.
- Stimuleren dat beheerders meer kennis hebben over het instrumentarium van het stiltegebiedenbeleid. Als zij die kennis hebben kunnen ze bijdragen aan handhaving en vergunningverlening. Vergunningverlening in de zin van voorlichting geven aan partijen die activiteiten willen ontplooiën waarvoor ze vergunning moeten aanvragen.
- Verantwoordelijkheid voor stiltegebieden veel sterker bij lokale betrokkenen leggen. Hier wordt verschillend over gedacht; is niet iedereen het mee eens. Zo vindt iemand dat lokale verantwoordelijkheid niet handig is. Een betrekkelijk onafhankelijke positie op afstand is goed. Anders raak je verstrikt in belangen. Eén van de geïnterviewde gemeenten wil geen rol spelen bij de handhaving omdat dat extra inzet van mensen vergt en dat ziet geïnterviewde niet gebeuren.
- Beheerders kunnen bepaalde dingen niet toestaan, zoals versterkte muziek. Beheerders willen niet dat er niks meer mag; dat is slecht voor het draagvlak.
- Gemeenten willen niet meer regels.
- Gemeenten stimuleren de maximum snelheid op wegen in en langs stiltegebieden te verlagen.

Bijlage 4. Beoordeling Referentiegebieden op gehanteerde criteria

Geluidsniveau / niveau achtergrondgeluid

In de referentiegebieden zijn de geluidsniveaus afkomstig van wegverkeer, industrie en vliegverkeer laag. Als indicatoren worden de berekeningen gebruikt uit studies die zijn gedaan t.b.v. de evaluatie stiltegebieden in 2012.

	Wegverkeer (berekening % stiltegebied < 40 dB) ***)	Industriegeluid (schatting % stiltegebied < 40 dB door industrie uit gezoneerd gebied) ***)	Vliegverkeer (> 40 dB(A) o.b.v. expertjudgement delen gebied of binnen 50 dB- contour Schiphol) ***)
Texel West	93	100 (geen industrielawaai)	< 40 dB(A) *)
De Slufter	99	100	≥ 40 dB(A) **
Zwanenwater	94	100	< 40 dB(A)
Schoolse duinen	99	100	< 40 dB(A)
‘Referentiegebied’	Minimaal 90	100	< 40 dB(A) Op Texel laten we het vliegverkeer buiten beschouwing **)

*) Interview met gemeente Texel op ambtelijk niveau leert dat er over dit gebied helikopters vliegen die erg veel lawaai maken. Zodanig dat de gemeente Texel dit gebied niet TOP waardig vindt. Hieruit concluderen we dat er in de gebieden bijzonderheden kunnen zijn die niet uit de evaluatie stiltegebieden op te maken zijn.

**) vliegverkeer boven Texel is geaccepteerd; we adviseren dit niet mee te laten wegen (zoals in Limburg). Het gaat hier om kleine vliegtuigjes en het aantal vliegbewegingen bedraagt 20.000 – 30.000. Vgl Schiphol ca 500.000.

***) uit studies: Evaluatie Stiltegebieden V1, Provincie Noord-Holland, deelstudie geluidbelasting ten gevolge van industrie en luchtvaart (2011), en Geluidsbelasting stiltegebieden, geluidsbronnen: alle wegen (2012).

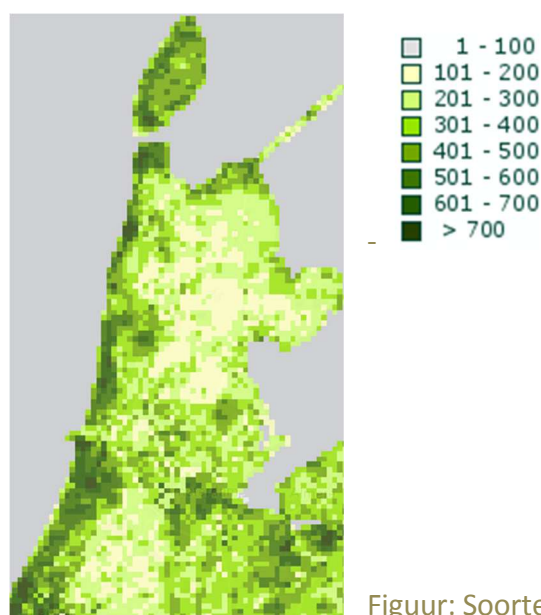
Natuur- en landschappelijke waarden

Dit criterium is opgenomen omdat stilte de beleving van natuur, landschap en duisternis ondersteunt.

	Gebiedsstatus (N2000, NP, NNN, UNESCO werelderfgoed)	Soortendiversiteit *	Hemel Helderheid (weergegeven in aantal zichtbare sterren) **)
Texel West	N2000: 50-70 % van het gebied Nationaal Park (deel van het gebied)	301 - >700	1010 – 1939
De Slufter	N2000: Hele gebied; 100% Nationaal Park	401 - 700	1010 - 1939
Zwanenwater	N2000: hele gebied; 100%	601 - >700	1370 - 1609
Schoorlse duinen	N2000: hele gebied; 100%	301 - 600	790 - 1609
Referentiegebied	Minimaal 40% van het gebied heeft status N2000 of UNESCO	Minimaal 300 soorten	Minimaal 790

*) soortendiversiteit Atlas Leefomgeving, 2015.

**) Hemelhelderheidskaart Atlas Leefomgeving, 2005. Ter vergelijking: hartje Amsterdam zijn er 100 – 139 sterren te zien.



Figuur: Soortendiversiteit uit Atlas Leefomgeving

Recreatieve waarden, daarmee ook: economisch belang bij stilte

Gebieden die hoog door bezoekers gewaardeerd wordt en waar veel recreanten komen zijn van belang als (relatief) stiltegebied. Ook is het voor actieve voorlichting naar het publiek toe van belang dat er een terreinbeheerder actief is.

	Waardering door bezoekers (rapportcijfer) *	Bezoekers aantallen in mln / jaar (dagrecreatie) *	Actieve beheerder
Texel West	8,3	0,5 - 1	SBB / Nationaal Park (deel gebied)
De Slufter	8,3	0,5-1	SBB
Zwanenwater	8,7	<0,5	NM
Schoorlse duinen	8,7	2-4	SBB / PWN
Referentiegebied	Minimaal 8	Variabel	Aanwezig

* Uit het CONCEPT Bezoekersonderzoek Recreatiegebieden Noord-Holland, 2016 (sommige cijfers worden nog bijgesteld; definitieve cijfers worden verwacht rond 10 april 2017).

Uit deze tabel blijkt dat de waardering van de referentiegebieden door bezoekers hoog is. Deze gebieden krijgen rapportcijfers boven de 8. De bezoekersaantallen zijn variabel. Eigenlijk is dit ook wel logisch: gebieden die heel stil zijn hoeven niet perse heel veel bezoekers te trekken. Om het Zwanenwater als voorbeeld te nemen: dit ligt relatief ver van de metropoolregio. Een gebied dat heel stil is en hoge natuurwaarden kent, maar niet platgelopen wordt. Er zijn verder ook niet veel recreatieve voorzieningen: wel wandelpaden, maar geen horeca bijvoorbeeld. Toch nemen we het criterium bezoekersaantallen, naast het criterium waardering, mee om de gebieden te wegen. Stiltegebieden hoeven niet per definitie veel bezoekers te trekken, maar gebieden die veel bezoekers trekken hebben een streepje voor als het gaat om het handhaven van het gebied als stiltegebied in de categorie 'Oase'.

Overigens kunnen erg hoge bezoekersaantallen ook leiden tot aantasting van het stiltegebied. In Utrecht is het Stiltegebied Lage Vuursche geschrapt als stiltegebied vanwege de grote drukte.

Lokale bijzonderheden

Tijdens de interviews met beheerders en gemeenten stuitte we soms op lokale bijzonderheden die niet uit de geraadpleegde bronnen te halen zijn. Deze lokale bijzonderheden kunnen van belang zijn bij het bepalen van de categorie waarin een gebied valt. In sommige gevallen lijken de lokale bijzonderheden een reden om tot gesprek met (de) gebiedspartijen over te gaan

	t.a.v. stiltegebied	Bijzonderheden die haaks staan op stiltebeleid	Andere bijzonderheden
Texel West	Gemeente wil stilte promoten (ambtelijk)	Aanwezige helikopter routes moeilijk beïnvloedbaar door lokale partijen	
De Slufter	Gemeente wil stilte promoten (ambtelijk)	Voor zover bekend: geen	Invloed van vliegveld Texel
Zwanenwater	Onbekend	Voor zover bekend: geen	
Schoorlse duinen	PWN wil meer bekendheid geven aan stilte(gebied) en de bijbehorende regels	Voor zover bekend: geen	
Referentiegebied	Wil het actief oppakken	Geen plannen voor ontwikkelingen / lawaaiige activiteiten	

Bijlage 5. Multi-criteriatabel stiltegebieden

	Milieu	Recreatie			Natuur			Aantal	Categorie	Lokale bijzonderheden
	Wegverkeer (berekening % stiltegebied < 40 dB)	Industriegeluid (schatting % stiltegebied < 40 dB door industrie uit gesond gebied)	Vliegverkeer (> 40 dB(A) obv. expertjudgement delen gebied < 40 dB- contour Schiphol)	Waardering (bezoekersonderzoek, 2016) Rapportcijfer CONCEPT gegevens	Terrain: beheerder	Bezoekersaantal dagrecreatie x min./ jaar (op basis van CONCEPT gegevens)	Gebiedsstatus N2000, NNN, UNESCO, UNESCO	Soorten (kaart soortendiversiteit in NL)	Duisternis	
1 De Slufter	69	100	>40dB(A)	++	++	+	++	9	TOP	Vliegveld Texel
2 Texel-Oost	71	100	>40dB(A)	++	+/0	+	++	9	TOP	Vliegveld Texel
3 Waddenzeegebied	68	99	>40dB(A)	++	0/+	+	++	4	TOP	Vliegveld Texel
4 Texel-West	63	100	<40dB(A)	++	+	+	++	10	TOP	Helikopters defensie
5 Hooke Berg	79	100	<40dB(A)	++	++	+	++	10	TOP	
6 Wieringen-Noord	60	100	<40dB(A)	++	+	+	++	9	Oase	Er is een zweefvliegveld (hierheen verplaatst vanuit Wieringermeer)
7 Wieringen-Zuid	67	100	<40dB(A)	++	0	+	++	8	TOP	
8 Robbegoordbosch	64	100	<40dB(A)	++	++	+	0	9	Oase	
9 Polder Waard-Nieuwland	72	100	<40dB(A)	++	+	+	0	7	TOP	-
10 Amstelmeer	74	100	<40dB(A)	+	+	+/0	0	6	TOP	-
11 Het Zwanenwater	64	100	<40dB(A)	++	++	+/0	++	9	TOP	-
12 Petten	81	90	<40dB(A)		+		++	6	TOP	Kaart industrielaai laat een verstoringbron zien: ?
13 Het Grootlag-Oost	61	100	<40dB(A)	++	+/0	+	+	8	TOP	
14 De Weere	78	100	<40dB(A)		+	0	0	2	TOP	
15 Schiprijg Duinen	69	100	<40dB(A)	++	++	++	++	12	TOP	
16 Het Grootlag-West	34	100	<40dB(A)	++	+	+/0	+	4	Rest	
17 Weidegebied Venhuizen en polder de Drieban	66	99	<40dB(A)	++	0/+	+	+	6	TOP	
18 Bergermeer e.o.	76	100	>40dB(A)		+		+	5	Oase	
19 Duingebied Bergen-Egmond	66	100	>40dB(A)	++	++	++	++	12	Oase	
20 De Wogmeer	75	100	>40dB(A)		0	+	+/0	2	Oase	
21 Schermerhorn en Miljan	84	100	>40dB(A)	++	+	+	+	6	Oase	
22 Duingebied Egmond-Binnen	68	100	>40dB(A)	++	++	++	++	11	Oase	
23 Eilandspolder	74	100	>50dB(A)	++	++	+/0	++	8	Oase	Rekenkamer toont dit gebied als voorbeeld van 'benutten'
24 IJsselmeer kust Zeevang	78	100	>40dB(A)		+		++	5	Oase	

25 Duingebied Castricum	88			++			++					++						11	Oase	Stiltegebied aangepast na herijking 2012 lym industrialawaai.
27 Starnmeerpolder	72																	4	Oase	
29 Polder Wormer, Jisp en Neck	88			++			++					++						9	Oase	
30 Polder IJperveld	63			++			++					++						9	Oase	
31 Varkensland en Broekpolders	73			++			++					++						9	Oase	
32 Kennemerduinen	88			++			++					++						11	Oase	Stiltegebied aangepast na herijking 2012 lym industrialawaai. Circuit aantal dagen per jaar dan is het niet stil > hierover duidelijk communiceren. Stille kern onderzoeken?
33 Ransdorp, Holysloot	79			++			++					++						8	Oase	
34 Amsterdamse Waterleidingduinen	95			++			++					++						11	Oase	
35 Emmeloord	67											++						6	TOP	
36 Vechplassen en - polders	64			++			++					++						10	Oase	Er zijn bouwplannen in deel van het gebied(Groenevoud); hoe verhoudt dit zich tot stiltegebiedenbeleid?
37 De Ronde Hoep	62			++			++					++						9	Oase	
38 Bovenkerkpolder	83											++						2	Rest	
39 De Wijde Blik	31			++			++					++						11	Rest	Overlast door wegverkeer vooral in westelijk deel, daar wordt ook veel gevaan met overtredingen stiltebeleid. De vraag is: Ingrijpen of afvallen? Oostelijk deel vgt handhaven (als stille kern)
40 Loenderveensche Pias	74			++			++					++						11	Oase	
41 Breukerveensche- of Stille Pias	100			++			++					++						11	Oase	