Milieudienst Amsterdam

RICHTLIJN

Bouwlawaai in Amsterdam

Beleid ten aanzien van het beoordelen, vergunnen, controleren en handhaven van de geluidsproductie bij bouw- en sloopwerkzaamheden, gevelreiniging en civiele werken

concept januari 2002

Inhoudsopgave

pagina

1 INLEIDING 3

2 OMVANG VAN DE PROBLEMATIEK 4

2.1 Landelijk onderzoek 4
2.2 Bouwlawaai in Amsterdam 4
2.3 Conclusie 5

3 JURIDISCHE INSTRUMENTEN 6

3.1 Inleiding 6
3.2 Wet geluidhinder 6
3.3 Wet milieubeheer/IVB 6
3.4 Woningwet/Bouwverordening/Bouwvergunning 7
3.5 Algemene Plaatselijke Verordening (APV) 8
3.6 Arbeidsomstandighedenwet (ARBO) 9
3.7 Bestekseisen 9
3.8 Samenvatting en voorstel 10

4 BOUWLAWAAI EN DE OVERLAST VOOR DE OMGEVING 11

4.1 Het bouwlawaai 11
4.2 Maatregelen 11
4.3 Landelijke normstelling 12
4.4 Beleid in Amsterdam 13

5 HANDHAVING 16

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES 17

BIJLAGEN:

1 Standaardvoorschriften ter voorkoming en/of beperking van geluidhinder (PM)
2 Standaardbestekseisen ter voorkoming en/of beperking van geluidhinder (PM)
3 Opzet voorlichtingscampagne (PM)

1 INLEIDING

Zeker in een stedelijke omgeving als in Amsterdam, vinden op grote schaal bouwwerken en civiele vergelijkbare werken plaats. Als gevolg daarvan treedt dan ook regelmatig geluidhinder op.
In het Milieubeleidsplan Amsterdam 2000-2003 is als één van de speerpunten "Minder hinder van geluid" geformuleerd. Doel is de ervaren hinder van lawaai (61 % van de inwoners, gemeten in de leefbaarheidsmonitor Grote Steden Beleid, meldt in 1998 in de woning veel geluidsoverlast - van alle bronnen van geluid - te ondervinden) in 2004 met 3% te hebben verminderd en in 2010 met 10% (onafhankelijk van het aantal bouwwerkzaamheden). Teneinde dit doel te bereiken is onder meer vastgesteld dat er door middel van een aanpassing van de APV en/of de Bouwverordening beperkingen gesteld zullen worden aan geluidhinder van deze werkzaamheden, hierna te noemen het bouwlawaai.

Deze richtlijn, welke gezien kan worden als nadere uitwerking van het item uit het Milieubeleidsplan, behandelt het voorgestane beleid ten aanzien van het voorkómen en beperken van bouwlawaai in de gemeente Amsterdam. Daar waar in de richtlijn wordt gesproken over bouwlawaai, wordt - tenzij anders vermeld - ook bedoeld het lawaai van het bouwrijp maken alsmede van renovatie- en sloopwerkzaamheden. Tevens kan het geformuleerde beleid worden ingezet voor gevelreiniging door middel van gritstralen alsmede voor diverse civiele werken.

In hoofdstuk 2 van deze richtlijn wordt de omvang van de problematiek beschreven, zowel landelijk gezien als meer specifiek voor de gemeente Amsterdam.
In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de juridische mogelijkheden (instrumenten) die Amsterdam heeft bij het voorkomen van (onnodige) geluidhinder vanwege bouwwerkzaamheden. Hoofdstuk 3 wordt afgesloten met een voorstel voor de juridische aanpak van het probleem.
In hoofdstuk 4 wordt allereerst de (bedrijfs-)technische kant van het bouwlawaai belicht in relatie tot mogelijke geluidhinder. Vervolgens wordt ingegaan op mogelijke geluidhinderbeperkende maatregelen. Hoofdstuk 4 wordt afgesloten met een paragraaf over de normstelling en een voorstel voor de inhoudelijke aanpak van het probleem.
Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op de handhavingsaspecten, waama in hoofdstuk 6 tenslotte enkele samenvattende conclusies worden geformuleerd.

De richtlijn is opgesteld door de Milieudienst Amsterdam doch tevens besproken met vertegenwoordigers van de Stedelijke Woningdienst, de dienst Bouwtoezicht (het Bouwberaad), het Grondbedrijf, de politie en het Bureau Stadsregie.

2 OMVANG VAN DE PROBLEMATIEK

2.1 Landelijk onderzoek

In 1978 werd door TNO vastgesteld dat 31% van de bewoners van woningen, gelegen in de nabijheid van bouw- of sloopterreinen, van de activiteiten op deze terreinen geluidsoverlast ondervond, waarvan 8% in ernstige mate. Naar aanleiding daarvan heeft het Ministerie van VROM de Circulaire Bouwlawaai 1981 uitgebracht.

In 1991 is de Circulaire Bouwlawaai geactualiseerd. Uit die actualisatie bleek dat in 1988 de hinder bij de omwonenden was toegenomen tot 57%, waarvan 9,5% in ernstige mate. Uit het onderzoek bleek tevens dat geluiden van bouw- en sloopterreinen slechts door 15% van de bevolking worden gehoord, doch ook dat 47% van de bevolking wel eens geluiden van bouwmachines hoorden, waarvan 20% regelmatig. Hieruit kan worden afgeleid dat er ook aanzienlijke hinder bestaat van lawaai van civiele werkzaamheden, waarbij voor een deel vergelijkbare apparatuur wordt ingezet.

Verder bleek uit het onderzoek dat er een gerede kans is op hinder als men het geluid van een bouwmachine hoort. Bij drie van de vier mensen die bloot staan aan het geluid van sloophamers, zal er, veelal onafhankelijk van het geluidsniveau, hinder optreden, bij een van die drie zelfs ernstige hinder.

Over de totale bevolking genomen blijkt dat meer dan 10% van de bevolking weleens wordt gehinderd door geluiden van heimachines, sloophamers, grondverdichters en laadschoppen.

2.2 Bouwlawaai in Amsterdam

Uit de klachtenregistratie bij de Milieudienst kan helaas niet het aantal klachten worden afgeleid dat de afgelopen jaren is ingediend en dat betrekking heeft op bouw- en/of sloopwerken dan wel civiele werken, laat staan dat er een directe relatie kan worden aangetoond tussen deze werkzaamheden en het aantal geluidklachten daarover.

Er worden echter wel degelijk klachten omtrent deze activiteiten ingediend. Zo staat in de jaarverslagen van de milieuklachtentelefoon vermeld dat veel (doorverwezen) klachten over geluidsoverlast betrekking hebben op het bouwen, de renovatie en het slopen van panden. Gezien de woningdichtheid in grote delen van de stad alsmede gezien het feit dat dergelijke werkzaamheden onvermijdelijk op de betreffende locatie dienen te worden uitgevoerd, is dat natuurlijk ook niet verwonderlijk.

Het totaal aantal geluidklachten dat bij de klachtentelefoon wordt ingediend maakt (blijkens de jaarverslagen van de klachtentelefoon) overigens circa 50 % uit van het totaal aantal ingediende klachten en komt neer op zo'n 1250 per jaar. Bij deze cijfers moet worden bedacht dat uit het rapport "De gezondheid van de Amsterdammers" van de GGD Amsterdam uit 1994 kan worden afgeleid dat 19 % van de Amsterdamse bevolking last heeft van lawaai van werkzaamheden (stadsvernieuwing en riolering), welk percentage na die betreffende hinder van lawaai van de buren (29 %), van wegverkeer (28 %) en van vliegtuigen (26 %), op de vierde plaats komt, nog voor de hinder van lawaai van laden/lossen, treinen, horeca en industrie. Uit de milieuverkenning Amsterdam 1998 kan een geringe afname worden geconstateerd: De hinder in huis is voor 15-19% afkomstig van overig straatlawaai zoals werkzaamheden, laden/lossen, spelende kinderen e.d.

Beide onderzoeken rapporteren overigens grote verschillen per stadsdeel.

Ter illustratie zij verder vermeld dat de Milieudienst recent betrokken is geweest bij klachten over het geluid afkomstig van het nachtelijk bouwen op de Omval. Voor die specifieke situatie (waarbij de overlast met name werd veroorzaakt door de continue en dus ook nachtelijke werkzaamheden, het betonstorten in een glijbekisting op zeer geringe afstand van bestaande woonbebouwing) is uiteindelijk in overleg met het stadsdeel een compromissituatie bereikt, waarbij enerzijds de bouwer een forse inspanning heeft moeten leveren teneinde aan de gestelde (overigens relatief hoge) grenswaarden te voldoen en anderzijds de klagers enigszins tevreden zijn gesteld.

2.3 Conclusie

Alhoewel geen concrete aantallen bekend zijn van de door lawaai van bouw-, renovatie- of sloopwerkzaamheden dan wel civiele werkzaamheden gehinderden, kan toch worden geconstateerd dat het hier om relevante aantallen gaat. In relatie tot de in het Milieubeleidsplan 2000-2003 geformuleerde reductiedoelstellingen (- 3% gehinderden in 2004 en -10% gehinderden in 2010), is het dan ook zinvol om uitvoering te geven aan de uitspraak in het Milieubeleidsplan om beperkingen te stellen aan het bouwlawaai. Voorliggende richtlijn is daarvoor bedoeld, waaruit kan worden afgeleid dat geen aanpassing van de APV en/of de bouwverordening noodzakelijk is.

Ten behoeve van een goede monitoring zullen de klachten welke bij de milieuklachtentelefoon worden ingediend en welke op bouwlawaai betrekking hebben, afzonderlijk en zo mogelijk naar soort (bouwen of slopen, renovatie, gevelreiniging of civiele werken) geregistreerd worden.

3 JURIDISCHE INSTRUMENTEN

3.1 Inleiding

In het Milieubeleidsplan Amsterdam 2000-2003 is gesteld dat door middel van een aanpassing van de APV en/of de Bouwverordening, beperkingen aan het bouwlawaai zullen worden gesteld. Er dient echter eerst onderzocht te worden of dit überhaupt wel noodzakelijk is en of het wel de juiste instrumenten zijn. Er zijn immers meer mogelijkheden om terzake regulerend op te treden.
In dit hoofdstuk worden derhalve alle juridische instrumenten belicht die (mogelijk) een rol kunnen spelen bij het voorkomen en beperken van hinder door bouwlawaai.

3.2 Wet geluidhinder

De Wet geluidhinder kent met hoofdstuk I een regime voor het stellen van geluidseisen aan (het vervaardigen en/of op de markt brengen van) toestellen. In veel gevallen heeft dat plaatsgevonden op basis van Europese richtlijnen, bijvoorbeeld de EG-richtlijn Regeling Geluidsproductie Bouwmachines. Deze aan bouwmachines gestelde emissie-eisen hebben (gelukkig) geen enkele relatie met de werkelijke emissie: de stand der techniek is aanzienlijk sneller gevorderd dan de totstandkoming van de Europese richtlijnen.
Op gemeentelijk niveau echter, biedt de Wet geluidhinder geen instrument om de overlast van bouwwerkzaamheden te verminderen.

3.3 Wet milieubeheer / IVB

De Wet milieubeheer (Wm) kent het vergunningstelsel voor inrichtingen. Aan vergunningen krachtens de Wm kunnen (onder meer) voorschriften ter voorkoming en/of beperking van geluidhinder worden verbonden. In het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Milieubeheer (IVB) is aangegeven welke categorieën van inrichtingen vergunningplichtig zijn. Bouwterreinen zijn echter, als tijdelijke activiteit, niet aan de vergunningplicht krachtens de Wm onderhevig. Uit recente jurisprudentie blijkt bovendien dat, ook in het geval de bouwwerken deel (gaan) uitmaken van een vergunningplichtige inrichting, de bouwwerkzaamheden niet gebonden zijn aan de voorschriften verbonden aan de Wm-vergunning voor die inrichting. Dit staat los van het feit dat die voorschriften, vanwege de koppeling tussen bouw- en milieuvergunning, wel al tijdens de bouwfase bekend zijn. Derhalve kan ook de Wet milieubeheer door de gemeente niet worden ingezet voor het voorkomen en beperken van bouwlawaai.

Een uitzondering geldt wellicht voor de uitvoering van werken in de gemeente die van lange duur zijn en van dien aard dat de Bouwverordening niet van toepassing is, maar welke als inrichting in de zin van de Wm kunnen worden beschouwd. Voor dergelijke activiteiten - waarbij gedacht kan worden aan grootschalige (en derhalve langdurige) civiele werkzaamheden, kunnen dan uiteraard aan de benodigde vergunning krachtens de Wm voorschriften ter voorkoming en beperking van geluidhinder worden verbonden. Dit met uitzondering van de activiteiten welke uitsluitend vergunningplichtig zijn op grond van artikel 1.1 van categorie I van bijlage I behorende bij het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer. Dit omdat in artikel 1.2 onder a van deze categorie is aangegeven dat artikel 1.1. niet geldt voor installaties die tijdelijk in een bepaalde omgeving aanwezig zijn. In de toelichting op dit artikellid is aangegeven dat het hier veelal installaties betreft die worden

opgesteld of gebezigd bij de uitvoering van grond-, bouw- of waterwerken of de aanleg van wegen.
Voor wat betreft de duur van die civiele werkzaamheden welke niet uitsluitend onder laatstgenoemd artikellid vallen, kan worden aangesloten bij het landelijk beleid (ondersteund door jurisprudentie) dat bijvoorbeeld in het kader van baggerwerkzaamheden ("werken") geldt. Daarbij is de tijdsduur van de werkzaamheden (voorzover zij binnen zekere begrenzingen plaatsvinden, anders is er geen sprake van een inrichting) bepalend voor de vraag of er sprake is van een vergunningplicht. Een tijdsduur korter dan 6 maanden zal zeker niet leiden tot een vergunningplicht, een tijdsduur langer dan een jaar in het algemeen wel.
Overigens dient bij het stellen van voorschriften ter voorkoming of beperking van geluidhinder in de hiervoor bedoelde gevallen, rekening te worden gehouden met het feit dat dergelijke werkzaamheden plaatsgebonden en tijdelijk zijn. De grenswaarden zoals die in het algemeen voor industrielawaai worden gehanteerd kunnen derhalve niet zonder meer worden toegepast.

3.4 Woningwet/Bouwverordening/Bouwvergunning

In artikel 1.1 van de Bouwverordening Amsterdam 1993 is als definitie van een bouwwerk gesteld:
"Elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal die op de plaats van de bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren."
In de APV is overigens dezelfde definitie opgenomen.

Op grond van artikel 40 van de huidige Woningwet is voor het (ver)bouwen van (de meeste) bouwwerken een bouwvergunning verplicht. De Woningwet wordt op korte termijn echter aanzienlijk gewijzigd. (Omdat de wijziging naar verwachting medio 2002 in werking zal treden (het wetsvoorstel ligt nu bij de Eerste Kamer) wordt in dit stuk verder van de gewijzigde Woningwet uitgegaan.) Blijkens het wijzigingsvoorstel van 13 maart 2001, zal er straks sprake zijn van een drietal soorten bouwwerken: vergunningvrije bouwwerken, bouwwerken waarvoor een lichte bouwvergunning is vereist en bouwwerken waarvoor een reguliere bouwvergunning is vereist.
De vergunningvrije bouwwerken betreffen werken in het kader van het gewone onderhoud dan wel werken van beperkte betekenis, welke bij AMvB zullen worden aangewezen. Ook zal bij AMvB worden bepaald voor welke gevallen geen reguliere bouwvergunning is vereist doch kan worden volstaan met een lichte bouwvergunning, waarbij de aan vraag uitsluitend kan worden getoetst op aspecten van constructieve veiligheid en stedenbouwkundige aard. De aanvraag om een reguliere bouwvergunning, welke eventueel in twee fasen kan worden aangevraagd/verleend, wordt naast deze twee aspecten verder uitsluitend getoetst op strijd met het bestemmingsplan, op redelijke eisen van welstand en op het van toepassing zijn van de provinciale of gemeentelijke monumentenverordening.

Een en ander houdt in dat, net zoals met de huidige Woningwet het geval is, een aanvraag om bouwvergunning niet mag worden beoordeeld op of gereguleerd voor eventuele geluidsoverlast als gevolg van de bouwactiviteiten. Er kunnen aan de bouwvergunning daaromtrent dan ook geen voorschriften worden verbonden.

De voorschriften uit hoofdstuk 4 van de bouwverordening: Plichten tijdens en bij voltooiing van de bouw en bij ingebruikneming van een bouwwerk, zijn daarentegen wel van toepassing op elk bouwwerk (zowel de vergunningplichtige als de vergunningvrije (thans

meldingsplichtige)). Het niet naleven van deze voorschriften is een strafbaar feit, en kan leiden tot het stilleggen van de bouw. (Met de wijziging van de Woningwet zullen deze voorschriften in de bouwverordening gehandhaafd blijven dan wel in vergelijkbare vorm in een AMvB worden opgenomen.)

Ingevolge artikel 4.10 "Veiligheid van hulpmiddelen en het voorkomen van hinder", lid 3 van de Bouwverordening:
kunnen Burgemeester en Wethouders het gebruik van een werktuig dat schade of ernstige hinder voor de omgeving veroorzaakt of kan veroorzaken, verbieden,
terwijl Burgemeester en Wethouders op grond van lid 4 kunnen voorschrijven:

a. *dat voor een op een werk te gebruiken werktuig:*
   - *uitsluitend een bepaalde brandstof wordt gebezigd, en/of*
   - *de aandrijving elektrisch geschiedt en/of*
   - *het werktuig gedurende bepaalde delen van een etmaal niet mag worden gebruikt;*

b. *dat geluidsarme werktuigen worden gebruikt;*
c. *dat hei-werkzaamheden trillingsarm worden uitgevoerd.*

Uit de toelichting op artikel 4.10 blijkt dat het beoogt de veiligheid te verhogen en ernstige hinder voor de omgeving te voorkomen. Overigens gelden de leden 3 en 4 niet indien de Wet milieubeheer of enige in deze wet genoemde milieuwet van toepassing is. Artikel 4.10 is wel van overeenkomstige toepassing op het slopen en het sloopterrein.
Artikel 4.10 geeft Burgemeester en Wethouders een discretionaire bevoegdheid. Het is aan hen om te beoordelen of een werktuig zoveel schade of hinder veroorzaakt dat dit verboden zou moeten worden. Deze beoordeling dient per situatie te geschieden, maar kan dus niet bij het toetsen van een aanvraag om bouwvergunning worden uitgevoerd.

In dit kader is verder relevant te vermelden dat voor de vergunningplichtige bouwwerken, een melding plaatsvindt van de aanvang van de werkzaamheden. Op dat moment vindt vooroverleg plaats tussen de aannemer en de inspecteur van de buitendienst, waarbij voorlichting en overleg plaats kan vinden over werktijden, in te zetten apparatuur e.d.

Aan een sloopvergunning kunnen wel voorschriften worden verbonden ter voorkoming of beperking van geluidsoverlast. .....

3.5 Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

De APV 1994 geldt voor alle stadsdelen van de gemeente Amsterdam, waarbij onder meer de uitvoering van de artikelen 9.4 en 9.5 is overgedragen aan de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen.
In de APV is in het 1e lid van art. 9.4 "Hinder in de openlucht" vastgelegd dat het verboden is om in de openlucht een geluidsapparaat, toestel of machine in werking te hebben op zodanige wijze dat voor een omwonende of overigens voor de omgeving hinder wordt veroorzaakt. Op grond van lid 2 kunnen B&W ontheffing verlenen van het verbod. Uit de toelichting op dit artikel blijkt dat met de term "in de openlucht", hinder veroorzaakt vanuit een bouwwerk wordt uitgesloten. Met een bouwwerk wordt hier blijkens de begripsomschrijvingen (idem als in Bouwverordening) niet gedoeld op bouwwerkzaamheden doch op gebouwen, bouwsels. Daarbij zou gesteld kunnen worden dat een bouwwerk in aanbouw nog geen bouwwerk is als bedoeld in de APV.

In het 1e lid van art. 9.5 "Overige hinder" (een zogenaamd kapstokartikel) is vastgelegd dat het verboden is met toestellen of geluidsapparaten hinder voor een omwonende of overigens voor de omgeving te veroorzaken. Op grond van lid 2 kunnen B&W weer ontheffing verlenen. In het kader van deze nota is overigens lid 3 nog van belang. Daarin is vastgelegd dat lid 1 (het verbod) niet geldt als (onder meer) de Bouwverordening van toepassing is. Op grond van het gestelde in de vorige paragraaf is echter duidelijk dat de Bouwverordening niet van toepassing is op meldingsplichtige bouwwerken.
Art.9.5 van de APV 1994 is dus toepasbaar voor meldingsplichtige bouwwerken, doch het artikel is niet van toepassing op bouwwerkzaamheden waarvoor een bouwvergunning benodigd is.

Voor alle niet onder de Woningwet vallende werkzaamheden (daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan civiele werkzaamheden zoals werkzaamheden aan de weg, de riolering, grondverzet- of baggeractiviteiten, maar ook aan het reinigen van gevels door middel van gritstralen) kan een ontheffing op grond van art. 9.4 of 9.5 van de APV benodigd zijn.
Ook kan een zogenaamde "opbreekvergunning" worden verlangd. .....

Aan een ontheffing of vergunning kunnen zo nodig voorschriften worden verbonden om de hinder tot een minimum te beperken, bijvoorbeeld ten aanzien van het maximale geluidsniveau, de situering van de geluidsbronnen of de frequentie en tijden van gebruik (zie bijlage 1).

3.6 Arbeidsomstandighedenwet (ARBO)

De Arbeidsinspectie ziet toe op de handhaving van de ARBO wet, gericht op het bewaken van de gezondheid en veiligheid van, in dit geval, alle personen op het bouwterrein. Op grond van de ARBO wet is het verplicht om boven een bepaald geluidsniveau beschermingsmiddelen te dragen, ter voorkoming van gehoorschade.
De ARBO-wet richt zich niet op omwonenden, en kan daardoor niet rechtstreeks worden ingezet voor het voor omwonenden voorkomen of beperken van hinder vanwege bouwlawaai. Indirect zal het streven naar minder lawaai op de arbeidsplaats natuurlijk ook een positief effect hebben op de geluidemissie naar de omgeving.

3.7 Bestekseisen

Het (bouw-)bestek is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen opdrachtgever en aannemer. Elke opdrachtgever kan in het bestek voorwaarden opnemen ter voorkoming en beperking van geluidsoverlast of trillingen.

De gemeente Amsterdam kan als opdrachtgever voor de uitvoering van werkzaamheden dergelijke eisen uiteraard eenvoudigweg in het door haar op te (laten) stellen bestek opnemen. Mogelijk dat ook bij projecten waarbij de gemeente op een of andere manier privaatrechtelijk is betrokken (bijvoorbeeld als grondeigenaar), zij dergelijke eisen privaatrechtelijk kan inbrengen. Amsterdam kan daarbij een goede voorbeeldfunctie vervullen. Standaard bestekseisen m.b.t. geluid die in dit verband kunnen worden toegepast zijn opgenomen in bijlage 2. Qua inhoud en doelstelling stemmen zij overigens overeen met datgene dat op grond van artikel 4.10 van de Bouwverordening door Burgemeester en Wethouders kan worden vastgesteld dan wel in het kader van de ontheffing krachtens de APV kan worden vastgesteld.

In die gevallen waarbij de gemeente niet privaatrechtelijk is betrokken kan zij uiteraard door middel van voorlichting bewerkstelligen dat opdrachtgevers gelijke eisen in de door hen op te stellen bestekken opnemen. Een eerste opzet voor een hiertoe strekkende campagne is opgenomen in bijlage 3.

Het aspect van voorlichting is uiteraard ook jegens de omwonenden van een bouwwerk van belang. Zeker in die gevallen waarbij niet kan worden voldaan aan de streefwaarden en/of er buiten de dagperiode moet worden doorgewerkt, is een goede voorlichting van de opdrachtgever/aannemer naar die omwonenden zeer gewenst.

3.8 Samenvatting en voorstel

Op grond van vorenstaand overzicht kan worden geconstateerd dat de volgende instrumenten in Amsterdam kunnen worden ingezet ter voorkoming en beperking van bouwlawaai:

1 Een duidelijke voorlichting gericht op projectontwikkelaars, aannemers e.d. zal veel problemen kunnen voorkomen. Een eerste opzet voor een hiertoe strekkende campagne is opgenomen in bijlage 3. Vanzelfsprekend geldt ook dat met een goede voorlichting van de aannemer of opdrachtgever naar omwonenden van een bouwwerk, geluidsoverlast van bouwwerkzaamheden eerder wordt geaccepteerd.

2 Als er bij de uitvoering van bouwwerkzaamheden (zowel bij de vergunningplichtige als bij de vergunningvrije bouwwerken) geluidsoverlast optreedt of kan optreden, kunnen Burgemeester en Wethouders (i.c. het Dagelijks Bestuur van een Stadsdeel) op grond van artikel 4.10 van de Bouwverordening een verbod (lid 3) en gebod (lid 4) uitvaardigen betreffende het gebruik van lawaaiige en/of stille machines. In de praktijk vindt dit plaats door de inspecteur buitendienst van Bouw- en Woningtoezicht. Bij sloopwerkzaamheden kunnen bij de sloopvergunning voorschriften worden opgenomen ter voorkoming of beperking van geluidsoverlast.

3 In die gevallen waarbij er niet op basis van artikel 4.10 van de Bouwverordening kan worden opgetreden, kan toepassing worden gegeven aan de artikelen 9.4 en/of 9.5 van de APV. Deze artikelen kunnen ook worden ingezet voor niet onder de Woningwet vallende werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld civiele werkzaamheden (aan de weg of aan de riolering) of gevelreinigingsactiviteiten. Aan de op grond van deze artikelen verleende ontheffing, kunnen voorschriften worden verbonden ter beperking van geluidhinder, zie ook de standaards welke daartoe in bijlage 1 zijn opgenomen. Deze eisen kunnen ook worden opgenomen bij het verlenen van een zogenaamde "opbreekvergunning".

4 Het aspect bouwlawaai kan (d.m.v. de bestekseisen) ook worden betrokken bij het verstrekken van opdrachten voor het uitvoeren van bouwwerkzaamheden, als ook bij het afsluiten van andere privaatrechtelijke overeenkomsten waarbij de gemeente Amsterdam partij is, bijvoorbeeld bij het uitgeven van grond.
In bijlage 2 zijn hiervoor toepasbare standaardbestekseisen opgenomen.

4 BOUWLAWAAI EN DE OVERLAST VOOR DE OMGEVING

4.1 Het bouwlawaai

Bouwlawaai wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de machines die voor het bouwproces noodzakelijk zijn. Bekende voorbeelden zijn dieselgedreven mobiele kranen, heistellingen, betonmixers, sloophamers, trilnaalden, shovels en vrachtwagens. Voor bouwwerken geldt dat de werkzaamheden die echt hinder veroorzaken, veelal plaatsvinden in de eerste fase van het bouwproces, tijdens de realisatie van de ruwbouw. In de afwerkfase is het bouwlawaai, veroorzaakt door aan- en afvoer van materiaal, timmer- en metselwerk en het aanbrengen van werktuigbouwkundige installaties, over het algemeen significant minder. Voor diverse civiele werkzaamheden zal de mogelijk ondervonden geluidsoverlast met name gedurende de grondverzetwerkzaamheden optreden. Geluidsoverlast van gevelreiniging door gritstralen kan continu gedurende de straalwerkzaamheden optreden.

Tijdens de voor de geluidhinder maatgevende fase van de werkzaamheden ligt de gemiddelde geluidsproductie tussen de 75 dB(A) en 85 dB(A) (L_{Aeq} op 15 m afstand). Het heien en trillen van damwanden kunnen op die afstand geluidsniveaus veroorzaken tussen de 85 en 105 dB(A).

Het merendeel van de bouwwerkzaamheden kan worden onderbroken en dus waar nodig (of gewenst) worden beperkt tot de dagperiode, hetgeen zeker geldt voor de gevelreinigingswerkzaamheden. Een uitzondering is het storten van beton, waarbij tijdens en/of direct na de stort het beton moet worden verdicht met behulp van trilnaalden (wanden) of vlindermachines (vloeren). Door een goede planning van de werkzaamheden zullen ook deze activiteiten in de regel (kunnen) worden beperkt tot de dagperiode, doch bij overmacht zal een uitloop van de werkzaamheden noodzakelijk en mogelijk moeten zijn. Ook kan het vanwege technische of economische redenen wenselijk zijn om van een bepaald bouwsysteem gebruik te maken. Een voorbeeld daarvan is het toepassen van een glij-bekisting, waarbij gedurende meerdere etmalen continue beton wordt gestort en verdicht. De keuze voor een dergelijk bouwsysteem wordt vooraf gemaakt, en kan daardoor in een eventuele afweging van belangen worden meegenomen.

Vanwege veiligheidsredenen of de wens om de hinder voor het verkeer te beperken, worden bouwwerkzaamheden (en met name de civiele werkzaamheden) in toenemende mate verplaatst naar de avond- en nachtperiode, en zelfs naar de weekeinden. De omstandigheden die hiertoe aanleiding geven zijn ook vooraf bekend en kunnen daardoor in een eventuele afweging van belangen worden meegenomen.

4.2 Maatregelen

Ter voorkoming van geluidsoverlast als gevolg van bouwwerkzaamheden zijn meerdere maatregelen denkbaar. Met name kan hierbij worden gedacht aan:

- de inzet van stille(re) typen (bouw-)machines
  - heimachines
  - compressoren
  - trilapparatuur
  - slijpmachines
  - elektrische kranen in plaats van dieselaangedreven kranen
  - vrachtwagens

- het gebruik van bepaalde stillere technieken:
  - boorpalen
  - heimantel
  - verstelbare sparingen toepassen i.p.v. het werken met wiggen
  - wapening doorbranden i.p.v. doorslijpen
- het beperken van noodzakelijke lawaaiige werkzaamheden tot bepaalde perioden:
  - een verbod op het verrichten van bepaalde activiteiten in de nacht- en/of avondperiode
- het realiseren van een akoestisch optimale lay-out van de plaats waar de werkzaamheden worden uitgevoerd:
  - de situering van bepaalde apparatuur zover mogelijk verwijderd van woningen
  - de routering van de vrachtwagens
  - de positie van de truckmixer
  - gebruik maken van aanwezige objecten voor afscherming
  - gebruik maken terreinoneffenheden, aarden wallen, bouwmaterialen voor afscherming.
- het realiseren van bepaalde geluidsafschermende voorzieningen:
  - (verplaatsbare) schermen
  - schuttingen
  - omkastingen rond compressoren of betonmolens

Het spreekt voor zich dat een goede voorlichting naar omwonenden, veel overlast kan voorkomen dan wel begrip voor de noodzakelijke werkzaamheden kan opleveren.
Als uiterste maatregel, in het geval dat met alle denkbare maatregelen de geluidsoverlast niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden teruggebracht, zou overwogen kunnen worden de meest benadeelde omwonenden te compenseren door ze aan te bieden om gedurende de tijd waarop de lawaaiige werkzaamheden plaatsvinden, elders de nacht door te brengen. Uiteraard is dit een noodmaatregel die uitsluitend kan worden toegepast als er sprake is van continue werkzaamheden voor korte duur en het aantal omwonenden gering is.

4.3 Landelijke normstelling

Omdat bouwactiviteiten per definitie tijdelijk zijn, behoeven deze minder streng te worden beoordeeld dan vergelijkbare industriële activiteiten welke structureel op of in een zekere inrichting plaatsvinden.

In de Circulaire Bouwlawaai 1991 (en 1981) wordt als toetsingsnorm voor de geluidsbelasting door bouw- en sloopwerkzaamheden op de gevels van woningen, tijdens de gehele duur van de werkzaamheden, een L_{Aeq} van 60 dB(A) aanbevolen (voor de periode van 07.00 tot 19.00 uur). Bij een totale duur van de werkzaamheden korter dan één maand kan een toetsingsnorm van 65 dB(A) worden gehanteerd.
In verband met mogelijke slaapstoringen wordt er in de Circulaire in principe van uitgegaan dat lawaaiige bouw- en sloopwerkzaamheden in de nabijheid van woningen niet gedurende de avond- en nachtperiode zullen plaatsvinden. Voor bijzondere geluidsgevoelige objecten zoals scholen en ziekenhuizen noemt de Circulaire de mogelijkheid om een lagere dagwaarde dan 60 dB(A) hanteren.

In de Circulaire Bouwlawaai 1981 wordt tevens aanbevolen om voor heien in het algemeen als geluidseis te stellen een geluidsemissie (het geluidsniveau op 15 m afstand van de

bron) van 87 dB(A). Een verzwaarde eis van 82 dB(A) wordt aanbevolen voor die situaties, waarbij de aanbevolen norm voor geluidsgevoelige bestemmingen wordt overschreden.

De in de Circulaire genoemde waarden zijn niet bindend. Opvallend is dat de genoemde waarden vrij algemeen zijn, er wordt geen onderscheid gemaakt naar het karakter van de omgeving, bijvoorbeeld of het een stille woonwijk of een stadscentrum betreft. Opvallend is ook dat er geen normen voor de avond- en nachtperiode worden gegeven.

Verder is relevant dat de normatiek uit de Circulaire Bouwlawaai vaak ook voor vergelijkbare, kortdurende civiele werkzaamheden wordt gebruikt. Daarbij wordt overigens ook wel aansluiting gezocht bij de Circulaire Natte grindwinningen, een circulaire van de Minister van VROM gericht op de geluidproblematiek van deze activiteiten. Gelet op het a-specifieke karakter van deze activiteiten (beperkte locaties van vóórkomen van grondstoffen, algemeen belang grondstoffenvoorziening, tijdelijkheid van de werkzaamheden, verplaatsing van de installaties binnen de begrenzing van de inrichting, beperkte mogelijkheden tot treffen bronbestrijdingsmaatregelen aan in te zetten apparatuur) wordt aanbevolen een ruimere normstelling te hanteren dan voor industrielawaai geldt. Zo wordt een grenswaarde van 50 dB(A) voor aaneengesloten bebouwing aanbevolen, waarbij voor individuele woningen een ontheffing tot 60 dB(A) zou kunnen plaatsvinden.

Wat bij alle in dit kader gebruikelijke normstellingen opvalt is dat er sprake is van equivalente geluidsniveaus, hetgeen de handhaving niet vergemakkelijkt. Een normstelling voor momentane en/of maximale geluidsniveaus maakt controle en handhaving eenvoudiger.

4.4 Beleid in Amsterdam

Bij de bestrijding van geluidhinder van bouwactiviteiten zal een zorgvuldige afweging moeten plaatsvinden tussen de strijdige belangen van de opdrachtgever/aannemer en de omwonenden. Daarbij kan overigens nog onderscheid gemaakt worden tussen werkzaamheden in het kader van het algemeen belang (veel civiele werkzaamheden) en die waarbij een privaat belang geldt. In het algemeen geldt natuurlijk dat bouwactiviteiten noodzakelijkerwijs op de betreffende locatie moeten worden uitgevoerd (er bestaat geen keuze-vrijheid voor een alternatieve locatie) en naar hun aard, beperkt van duur zijn. De benodigde inspanning van de gemeente Amsterdam om bouwactiviteiten op het geluidsaspect te toetsen, moet daarnaast in relatie staan tot de omvang van het probleem, dat wil zeggen dat het in het algemeen niet zinvol is om voor de tijdelijke bouwwerkzaamheden per geval, gelijk vergunningverlening aan bedrijven, passende immissienormen te stellen.

Als primair uitgangspunt wordt derhalve geformuleerd dat de vergunningvrije werkzaamheden, in het algemeen van zeer korte duur zullen zijn en bovendien van dien aard dat zij in het merendeel der gevallen geen (overmatige) overlast zullen veroorzaken. Een vergelijkbaar uitgangspunt kan worden gehanteerd voor die civiele werkzaamheden waarvan de duur (d.w.z. de mogelijke duur van de geluidhinder op een woning of samenhangende groep van woningen) korter is dan één maand (e.e.a. naar analogie van de in de Circulaire bouwlawaai opgenomen ruimere normstelling voor bouwwerkzaamheden die korter dan één maand duren). Andere overwegingen bij dit beleidsstandpunt zijn het algemeen belang van de civiele werkzaamheden alsmede het gegeven dat deze (in het algemeen) uitsluitend in de dagperiode zullen plaatsvinden. Is dit laatste niet het geval, dan vervalt het criterium van de duur korter dan één maand.

Voor gevelreinigingswerkzaamheden bestaat er geen enkele aanleiding om deze te laten plaatsvinden buiten de dagperiode van 07.00 tot 19.00 uur. Niettemin kunnen de optredende geluidsniveaus zeer hoog zijn. Om die reden wordt voorgestaan dat voor die werkzaamheden welke korter dan twee weken (10 werkdagen) duren (d.w.z. de mogelijke duur van de geluidhinder op een woning of groep van woningen), mag worden aangenomen dat zij in het merendeel der gevallen ook geen (overmatige) overlast zullen veroorzaken. Deze benadering sluit aan bij het algemeen voor industrielawaai gehanteerde criterium, dat gedurende 12 dagen per jaar mag worden afgeweken van de voor de overige dagen van het jaar gehanteerde normstelling.

Er wordt daarom ook niet voorgestaan om de werkzaamheden zoals hiervoor beschreven, vooraf te reguleren op hun geluidsuitstraling. Mochten er achteraf toch klachten ontstaan over de geluidsuitstraling van deze werkzaamheden, dan kan er een toetsing plaatsvinden op basis van het hierna geformuleerde inhoudelijke beleid en eventueel op grond van de Bouwverordening of de APV worden ingegrepen door alsnog een ontheffing te verlangen waaraan voorschriften kunnen worden verbonden om maatregelen te laten treffen. Deze maatregelen betreffen dan uiteraard alleen nog die zaken die achteraf, de werkzaamheden zijn al aangevangen, redelijkerwijs nog kunnen worden verlangd.

Voor die werkzaamheden waarvoor wel een bouwvergunning is benodigd alsmede voor die civiele werkzaamheden of gevelreinigingswerkzaamheden door middel van gritstralen, waarvoor op grond van bovenstaande criteria wel vooraf regulerend moet worden opgetreden middels een ontheffing krachtens de APV, kunnen drie situaties worden onderscheiden:

1 Ingeval er sprake is van een lichte bouwvergunning dan wel een reguliere bouwvergunning waarbij de dichtstbijgelegen woningen zijn gelegen op een afstand > 15 m van het bouwterrein, de locatie van de civiele werkzaamheden of de te reinigen gevel en er is niet voorzien in werkzaamheden buiten de dagperiode:
In deze situatie is de kans op (overmatige) geluidhinder in het algemeen relatief gering, zodat, evenals bij de vergunningvrije werkzaamheden, kan worden volstaan met een mogelijk optreden achteraf op grond van de Bouwverordening of de APV.

2 Als er sprake is van een reguliere bouwvergunning en de dichtstbijgelegen woningen liggen op een afstand > 15 m van het bouwterrein, of de locatie van de civiele werkzaamheden, maar er wordt wel voorzien in werkzaamheden in de avond- of nachtperiode:
In deze situatie neemt de kans op geluidhinder uiteraard toe en is toetsing aan een grenswaarde derhalve gewenst, waarbij het accent uiteraard op de avond- en nachtperiode moet liggen. Het ligt voor de hand om als voorkeursgrenswaarde voor die perioden aan te sluiten bij de voorkeursgrenswaarden voor de dagperiode uit de Circulaire bouwlawaai, dat wil zeggen dat er een voorkeursgrenswaarde zou gelden van 60, 55 en 50 dB(A) voor respectievelijk de dag-, avond- en de nachtperiode, terwijl deze waarden met 5 dB kunnen worden verhoogd ingeval de werkzaamheden korter dan één maand duren. Heiwerkzaamheden (waaronder ook begrepen het trillen van damwandprofielen) kunnen uitsluitend in de dagperiode plaatsvinden., tenzij vooraf kan worden aangetoond dat aan de voorkeursgrenswaarde(n) kan worden voldaan.
Bij het vooroverleg rond het verlenen van de bouwvergunning of de ontheffing krachtens de APV wordt aan deze voorkeursgrenswaarden getoetst en worden er zo nodig, met toepassing van de Bouwverordening, specifieke eisen aan de aannemer meegedeeld. Deze eisen zouden betrekking moeten hebben op redelijkerwijs te verlangen maatregelen om aan de voorkeursgrenswaarden te voldoen.

3 Als er sprake is van een reguliere bouwvergunning en de dichtstbijgelegen woningen liggen op een afstand < 15 m:
Ook in deze gevallen wordt getoetst aan de hiervoor genoemde voorkeursgrenswaarden en worden er specifieke eisen in het vooroverleg gesteld. Uitgangspunt daarbij is verder dat er in principe geen toestemming zal worden gegeven voor het verrichten van werkzaamheden in de nachtperiode en dat daarnaast het werken in de avondperiode afhankelijk van de duur en de te verwachten geluidsniveaus, slechts onder stringente eisen kan worden toegestaan.

In aanvulling op de hiervoor genoemde voorkeursgrenswaarden geldt, in lijn met hetgeen daarover in de Circulaire bouwlawaai is gesteld, voor heiwerkzaamheden, het trillen van damwanden, het vlinderen van vloeren en dergelijke een voorkeursgrenswaarde van 87 dB(A) L_{Aeq} op 15 m afstand, voorzover er binnen die afstand geen woningen zijn gelegen. Is dat wel het geval, dan geldt een voorkeursgrenswaarde van 82 dB(A).

In veel gevallen echter zal niet (zonder meer) aan deze voorkeursgrenswaarden kunnen worden voldaan. In die gevallen kan het aanvaardbaar zijn om een hogere waarde toe te staan, waarbij echter wel alle mogelijke en redelijkerwijs te treffen maatregelen als beschreven in paragraaf 4.2 moeten zijn getroffen. Er is voor gekozen om geen maximale hogere waarde (grenswaarde) vast te leggen omdat dit van geval tot geval moet worden bepaald. De duur van de werkzaamheden, de getroffen en/of te treffen maatregelen, de aard van de werkzaamheden e.d., maar ook het heersend achtergrondniveau in de omgeving zijn hiervoor bepalend.

Voor de nachtelijke uren (23.00 tot 07.00 uur) speelt uiteraard ook het aspect van de slaapverstoring een belangrijke rol. Dit houdt in dat daar waar er sprake van nachtelijke werkzaamheden waarbij de voorkeursgrenswaarde wordt overschreden, ook de gevelisolatie van de woningen in kwestie bij de beoordeling kan worden betrokken. Eerder is al gesteld dat sommige activiteiten (heien, het draaien van compressoren) in de avond- en/of nachtperiode in het algemeen niet kunnen worden uitgevoerd.
Ingeval er sprake is van zeer hoge geluidsniveaus in de nachtperiode zouden deze ook alleen kunnen worden toegestaan als de betreffende omwonenden een aanbod is verstrekt om de nachten in kwestie elders door te brengen. Dit houdt in dat het aantal nachten in het algemeen beperkt zal zijn. Voor alle situaties geldt dat een goede voorlichting naar de omwonenden, uit te voeren door de opdrachtgever en/of uitvoerder van de bouwwerkzaamheden, van groot belang is.

5 HANDHAVING

Artikel 11.1 van de Bouwverordening bepaalt het volgende:

De door Burgemeester en Wethouders aangewezen ambtenaar van het bouwtoezicht die is belast met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften, is bevoegd de bouw feitelijk stil te leggen indien er wordt gebouwd:

..

f in afwijking van de voorschriften van de Bouwverordening.

..

De ambtenaar van het bouwtoezicht maakt proces verbaal op van het stilleggen.
Het bevel tot stilleggen geldt, totdat het bouwtoezicht aangeeft, dat de bouw mag worden hervat. Bij besluit van de gemeenteraad is het Bouw- en woningtoezicht onder meer belast met het toezicht op de naleving van de voorschriften uit hoofdstuk 4 van de Bouwverordening.

Verder valt uit de toelichting nog het volgende op te maken:
In geval van sub f, het bouwen in afwijking van de bouwverordening, dient er sprake te zijn van het niet naleven van de voorschriften van hoofdstuk 4 van de bouwverordening. Dit hoofdstuk bevat directe normstelling.

Ook staat er in de toelichting aangegeven:
In de teksten van de bouwverordening is dan ook voor Gemeenteraad respectievelijk Burgemeester en Wethouders tevens te lezen stadsdeelraad respectievelijk diens dagelijks bestuur.

Gelet op het gekozen instrumentarium, is de handhaving van het gestelde in deze nota primair een taak voor de afdelingen Bouwtoezicht van de stadsdelen, waarvan de ambtenaren in het kader van de Bouwverordening zijn belast met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften alsmede in het kader van de Bouwverordening met het toezicht op de naleving van de voorschriften uit hoofdstuk 4 van de Bouwverordening.
Gaat het om de toepassing van artikel 9.4 of 9.5 van de APV dan is het toezicht en de handhaving een taak voor de politie.

Beide instanties kunnen vanzelfsprekend gebruik maken van de diensten van de (regionale) inspecteurs van de afdeling bedrijven of de geluidsspecialisten van de Milieudienst voor het verrichten van (specialistische) metingen. Voor een concrete bepaling van specifiek benodigde maatregelen en het inschatten van de effecten zal de opdrachtgever of uitvoerder van het bouwwerk zelf dienen zorg te dragen.

Een eenvoudige methode om (indicatief) te kunnen aangeven of er sprake is van geluidsoverlast ten opzichte van de in het vorige hoofdstuk gegeven grenswaarden voor het equivalente geluidsniveau, is de volgende:
Als het momentane niveau gemiddeld niet meer uitstijgt dan 10 dB boven de grenswaarde voor het equivalente geluidsniveau en het maximale geluidsniveau (gemeten in de meterstand fast) niet meer uitstijgt dan 15 dB boven de grenswaarde (heiwerkzaamheden uitgezonderd), zal er in het algemeen aan de grenswaarde voor het equivalente geluidsniveau worden voldaan.

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In het Milieubeleidsplan Amsterdam 2000-2003 is als één van de speerpunten "Minder hinder van geluid" geformuleerd. Doel is de ervaren hinder van lawaai in 2004 met 3% te hebben verminderd en in 2010 met 10%. Teneinde dit doel te bereiken is onder meer vastgesteld dat er door middel van een aanpassing van de APV en/of de Bouwverordening beperkingen gesteld zullen worden aan het bouwlawaai. Deze nota behandelt het voorgestane beleid ten aanzien van het voorkómen en beperken van bouwlawaai in de gemeente Amsterdam. Onder bouwlawaai wordt verstaan het geluid afkomstig van bouw- en sloopwerken, civiele werken en gevelreiniging door middel van gritstralen.

Voor wat betreft de omvang van de problematiek, werd in 1978 vastgesteld dat 31% van de bewoners van woningen, gelegen in de nabijheid van bouw- of sloopterreinen, van deze terreinen geluidsoverlast ondervond, waarvan 8% in ernstige mate. Naar aanleiding daarvan heeft het Ministerie van VROM de Circulaire Bouwlawaai 1981 uitgebracht. Uit een actualisatie bleek dat in 1988 de hinder bij de omwonenden was toegenomen tot 57%, waarvan 9,5% in ernstige mate.
Uit het rapport "De gezondheid van de Amsterdammers" van de GGD Amsterdam uit 1994 kan worden afgeleid dat 19 % van de Amsterdamse bevolking last heeft van lawaai van werkzaamheden (stadsvernieuwing en riolering), welk percentage na die betreffende hinder van lawaai van de buren (29 %), van wegverkeer (28 %) en van vliegtuigen (26 %), op de vierde plaats komt, nog voor de hinder van lawaai van laden/lossen, treinen, horeca en industrie.
Het totaal aantal geluidklachten dat bij de klachtentelefoon wordt ingediend maakt overigens circa 50 % uit van het totaal aantal ingediende klachten en komt neer op zo'n 1250 per jaar.

Omdat er meer mogelijkheden zijn om terzake regulerend op te treden, zijn alle juridische instrumenten belicht die (mogelijk) een rol kunnen spelen bij het voorkomen en beperken van hinder door bouwlawaai. Geconstateerd is dat de volgende instrumenten in Amsterdam kunnen worden ingezet ter voorkoming en beperking van bouwlawaai:

1. Op grond van artikel 4.10 van de Bouwverordening kunnen Burgemeester en Wethouders bij het verlenen van een bouwvergunning voorschriften stellen ter voorkoming of beperking van geluidhinder. Daarmee is het grootste potentieel aan bouwactiviteiten die tot hinder kunnen leiden, te reguleren.
2. Voor die werken waarvoor geen bouwvergunning benodigd is, geldt een meldingsplicht. Mocht daarvan hinder optreden, dan kan zo nodig achteraf worden opgetreden op grond van de artikelen 9.4 of 9.5 van de APV. Daarbij kunnen Burgemeester en Wethouders onder voorschriften ontheffing verlenen van een verbod om machines e.d. in de open lucht in werking te hebben op een zodanige wijze dat voor een omwonende hinder veroorzaakt.
3. Ook in die gevallen waarbij de Bouwverordening in het geheel niet van toepassing is, zoals de civiele werkzaamheden en de gevelreinigingswerkzaamheden door middel van gritstralen, kan gebruik worden gemaakt van de artikelen 9.4 of 9.5 van de APV. Deze werkzaamheden kunnen zowel vooraf als zo nodig achteraf door middel van de in deze artikelen genoemde ontheffing, worden gereguleerd.
   Voorschriften welke op dit vlak aan bouwvergunningen of APV-ontheffingen kunnen worden verbonden, zijn opgenomen in bijlage 1.
4. Het aspect bouwlawaai zal de aandacht behoeven bij het verstrekken van opdrachten voor het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden, civiele werken en gevelreinigingswerkzaamheden, als ook bij het afsluiten van andere privaatrechtelijke

overeenkomsten rond deze werkzaamheden, waarbij de gemeente Amsterdam partij is. In bijlage 2 zijn hiervoor toepasbare standaardbestekseisen opgenomen.

4 Een duidelijke voorlichting gericht op projectontwikkelaars, aannemers e.d. zal veel problemen kunnen voorkomen. Een eerste opzet voor een hiertoe strekkende campagne is opgenomen in bijlage 3 Ook moet veel aandacht worden besteed aan de voorlichting (door de opdrachtgever/aannemer) naar de omwonenden.

Bouwlawaai wordt voor een belangrijk deel bepaald door de machines die voor het bouwproces noodzakelijk zijn. Bekende voorbeelden zijn dieselgedreven mobiele kranen, heistellingen, betonmixers, sloophamers, trilnaalden, shovels en vrachtwagens.

Tijdens de fase van de ruwbouw ligt de gemiddelde geluidsproductie tussen de 75 dB(A) en 85 dB(A) (L_{Aeq} op 15 m afstand). Het heien en trillen van damwanden kunnen op die afstand geluidsniveaus veroorzaken tussen de 85 en 105 dB(A).

Het merendeel van de bouwwerkzaamheden kan worden onderbroken en dus waar nodig (of gewenst) worden beperkt tot de dagperiode. Een uitzondering is bijvoorbeeld het toepassen van een glij-bekisting, waarbij gedurende meerdere etmalen continue beton wordt gestort en verdicht. De keuze voor een dergelijk bouwsysteem wordt vooraf gemaakt, en kan daardoor in een eventuele afweging van belangen worden meegenomen.
Ook zullen sommige civiele werkzaamheden uit een oogpunt van verkeersveiligheid met name in de avond- of nachtperiode moeten plaatsvinden.

Er kunnen niet alleen emissie- of immissie-geluidsniveaus worden voorgeschreven maar er kunnen ook meer concrete middelvoorschriften worden gehanteerd. Met name kan hierbij worden gedacht aan:
- de inzet van stille(re) typen bouwmachines;
- het gebruik van bepaalde stillere technieken;
- het beperken van noodzakelijke lawaaiige werkzaamheden tot bepaalde perioden;
- het realiseren van een akoestisch optimale lay-out van de bouwplaats;
- het realiseren van bepaalde geluidsafschermende voorzieningen.

Voor wat betreft de hoogte van de normstelling is van belang dat bouw- en sloopactiviteiten, als ook civiele werkzaamheden en gevelreinigingswerkzaamheden, welke per definitie tijdelijk zijn, minder streng behoeven te worden beoordeeld dan vergelijkbare industriële activiteiten welke structureel plaatsvinden.

In Amsterdam wordt daarom primair aan de voorkeursgrenswaarden uit de Circulaire bouwlawaai getoetst, hetgeen tot het volgende beleid leidt:

Als eerste toetsingsnorm voor het bouwlawaai op de gevels van woningen, tijdens de gehele duur van de werkzaamheden, geldt een L_{Aeq} van 60 dB(A) (voor de periode van 07.00 tot 19.00 uur). Bij een totale duur van de werkzaamheden korter dan één maand wordt een toetsingsnorm van 65 dB(A) gehanteerd.

Voor heien geldt in het algemeen als geluidseis een geluidsemissie (het geluidsniveau op 15 m afstand van de bron) van 87 dB(A). Een verzwaarde eis van 82 dB(A) geldt voor die situaties, waarbij de hierboven genoemde immissienorm voor geluidsgevoelige bestemmingen wordt overschreden.

In veel gevallen echter zal niet (zonder meer) aan deze voorkeursgrenswaarden kunnen worden voldaan. In die gevallen kan het aanvaardbaar zijn om een hogere waarde toe te staan, waarbij echter wel alle mogelijke en redelijkerwijs te treffen maatregelen als beschreven in paragraaf 4.2 moeten zijn getroffen. Er is voor gekozen om geen maximale hogere waarde (grenswaarde) vast te leggen omdat dit van geval tot geval moet worden bepaald. De duur van de werkzaamheden, de getroffen en/of te treffen maatregelen, de aard van de werkzaamheden e.d., maar ook het heersend achtergrondniveau in de omgeving zijn hiervoor bepalend. Tevens zal de betekenis van bepaalde geluidsniveaus op immissieniveau voor de te ondervinden hinder, hierbij een rol spelen.

Gelet op het gekozen instrumentarium, is de handhaving primair een taak voor de afdelingen Bouwtoezicht van de stadsdelen, waarvan de ambtenaren in het kader van de Bouwverordening zijn belast met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften alsmede in het kader van de Bouwverordening met het toezicht op de naleving van de voorschriften uit hoofdstuk 4 van de Bouwverordening. Gaat het om de toepassing van artikel 9.4 of 9.5 van de APV dan is het toezicht en de handhaving een taak voor de politie.
Beide instanties kunnen vanzelfsprekend gebruik maken van de diensten van de (regionale) inspecteurs of de geluidsspecialisten van de afdeling bedrijven van de Milieudienst voor het verrichten van (specialistische) metingen. Voor een concrete bepaling van specifiek benodigde maatregelen en het inschatten van de effecten zal de opdrachtgever of uitvoerder van het bouwwerk zelf dienen zorg te dragen.

[redacted]
Januari 2002