

Stil staan bij stiltegebieden

Arno F.A. Korsten

19 november 2020



Stiltecoupé, Stiltecentra, Dag van de Stilte

Stilte valt te koesteren maar die komt je niet aangewaaid. Stilte is een luxe waar je merkwaardig genoeg voor moet betalen. Neem het reizen per trein. Wie per spoor gaat reizen, kan alleen met een 1^{ste} klas treinkaartje een *stiltecoupé* opzoeken. In een stiltecoupé mag niet gepraat worden. Rust kun je blijkbaar kopen, mits andere bezoekers ook de aanwijzing op de wand of een raam begrijpen en respecteren. Stilte is conditioneel. Ook op bepaalde luchthavens heb je een businessclassticket nodig om een entree te krijgen tot bepaalde *lounges* die rust beloven. En steden kennen hier en daar *stiltecentra*.

Ik heb in het verleden af en toe in Hoog catharijne (Utrecht) vergaderd. Dat gebeurde in *een stiltecentrum*, dat vergaderruimte verhuurde. Dat is een paradox: overleggen in een stiltecentrum. Je zou verwachten dat je er alleen voor meditatie terecht kunt maar dat was dus niet zo. Mediteren kon je er, maar ook vergaderen.

Stilte wordt ook nog op andere manier gekoesterd. De laatste zondag van oktober is al een decennium de *Dag van de Stilte* geweest. En elke provincie kent *stiltegebieden*. Dat zijn beschermde natuurgebieden waar de door mensen geproduceerde geluidbelasting zo laag dat het ervaren van de natuurlijke geluiden niet op slechts in geringe mate verstoord wordt.



De conclusie moet zijn dat stilte een *schaars goed* is voor mensen en dieren. Maar stilte is nog geen grondrecht. Een *recht op stilte* bestaat nog niet. Maar wie als particulier voor zichzelf grond wil verwerven om voor zichzelf een oase van stilte en rust - een stiltegebied - te scheppen, kan dat doen.

Vraagstelling

Het onderwerp is hier: stiltegebieden. Veel burgers van dit land weten niet dat er stiltegebieden bestaan, wat het zijn en welke het zijn. Dat komt omdat door provinciebesturen onbewust of bewust vrijwel stilgehouden wordt wat als stiltegebied door een overheid is aangewezen. Weer een paradox. Er wordt geen reclame gemaakt voor stiltegebieden. Er wordt bovendien weinig lawaai gemaakt om 'met z'n allen' in het weekend naar het stiltegebied te gaan om er te wandelen. Stiltegebieden kennen wel *stiltewandelingen*. Weer een bijzonder woord.

Stiltegebieden moet je zoveel mogelijk met rust laten, luidt het devies. Deze gebieden moeten niet overlopen worden. En de natuurlijke geluiden van vogels en van dieren mogen echter gehoord worden. Een stiltegebied voelt goed als je er wandelt. Dat heeft nog een bijzondere reden.

Een stiltegebied gaat niet helemaal 'op slot'. Nieuwe boeren worden doorgaans niet toegelaten, grootschalige landbouw is afwezig en industriële fabricage van producten komt er al helemaal niet voor. Maar wie er als agrariër woont, mag een landbouwwerktuig gebruiken. Een auto hoeft niet te worden ingeleverd, maar een vergunning om een garagebedrijf te starten krijgt niemand. En wedstrijden met crossmotoren komen er niet voor.

Over stiltegebieden volgt hier wat uitleg. Extra aandacht is besteed aan de provincie Noord-Holland. Dat is de provincie met de *meeste aangewezen stiltegebieden*. Toen ik koos voor deze provincie heb ik de documenten verzameld die gaan over deze provincie. De beschouwing is opgebouwd rond vragen.



1. Stiltegebiedenbeleid bestaat?

Een provinciebestuur heeft met de aanwijzing van stiltegebieden doelstellingen en zet er middelen voor in. De provincie geeft ook aan wat in stiltegebieden is toegestaan. Daarmee is sprake van stiltegebiedenbeleid.

Het stiltegebiedenbeleid is in essentie beleid om wat uit het oogpunt van natuurbehoud waardevol stil gebied is, ook stil te houden. Dit lijkt wel Koot & Bie-taal.

Stiltegebiedenbeleid is onderdeel van natuurbeleid. Natuurbeleid is bij uitstek **provinciaal beleid**, sinds er in 2011 een deal is gesloten tussen de bewindslieden Piet Hein Donner

(destijds minister van BZK), Henk Bleker (destijds staatssecretaris van EZ) en Johan Remkes (voorzitter van het IPO, het Interprovinciaal Overleg). Die deal is bevestigd in de Wet natuurbescherming die in 2015 is vastgesteld en per 1 januari 2017 is ingevoerd. Niet dat de rijksoverheid hier geen rol heeft. Die heeft ze wel degelijk. Natuurbeleid onder de laatste jaren weer belegd bij het ministerie van LNV. LNV staat voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Wie de natuur wil beschermen, moet waardevolle natuurgebieden behouden en beschermen. Kabinetten brengen dan ook regelmatig een **rijksnatuurvisie** uit.

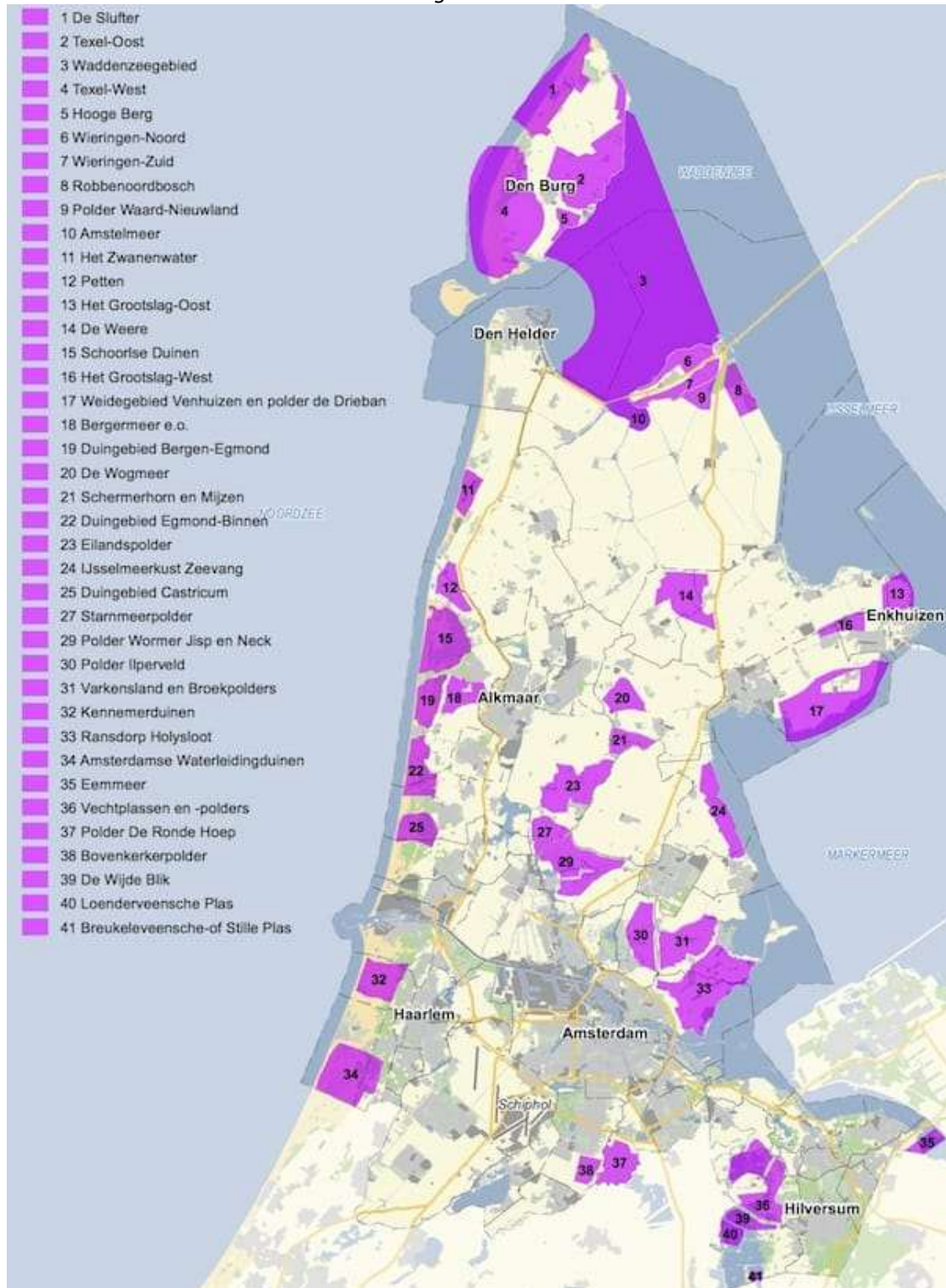
De rijksoverheid is de schakel tussen de Europese Unie en provincies. Het Rijk moet ervoor zorgen dat richtlijnen op het vlak van bescherming van natuurgebieden en biodiversiteit van de EU, zeg flora en fauna, geïmplementeerd worden. Het Rijk heeft die taak bij provincies gelegd zoals blijkt uit de **Wet natuurbescherming**, de Wnb. Provincies geven op hun beurt jaarlijks informatie door over met name de bescherming van plantensoorten en diersoorten aan LNV en die gebundelde informatie gaat naar de Europese Commissies die de informatie van alle landen bundelt. Zo ontstaat terugkoppeling en kan blijken wat de stand van zaken in de Europese Unie is.

Stiltegebieden kunnen variëren naar grootte. De Strabrechtse Heide in Noord-Brabant heeft een omvang van om en nabij 1500 ha. Het stiltegebied Ransdorp-Holysloot in Noord-Holland heeft een omvang van 3290 ha.

Het geheel aan stiltegebieden kan worden geschat op 650.000 hectares.

Het **succescriterium** is in alle eenvoud voor stiltegebieden direct duidelijk. Slaagt een provinciebestuur er in om tot stiltegebied aangewezen uitgestrekte gebieden stil te houden, onder het geluidsniveau van 40 decibel? Vaak niet in een drukbevolkt en mobiel land als Nederland. Wat maakt stiltegebieden kwetsbaar? Wegverkeer, luchtvaart, spoorverkeer, recreatieverkeer, industriële productie. Deze geluiden zijn geïntensiveerd en daarmee de geluidsoverlast toegenomen.

Kaart van 41 stiltegebieden in Noord-Holland



2. Sinds wanneer bestaan stiltegebieden?

Nederland kent sinds 1979 stiltegebieden. Alleen al de provincie Noord-Holland kende in 2017 al 39 stiltegebieden. Het totaal aan aangewezen stiltegebieden bedraagt in Nederland 191. Dat lezen we in een rapport van de Randstedelijke Rekenkamer over het stiltegebiedenbeleid van de randstedelijke provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland 'Wat te doen met stilte?' (2016: 9)

3. Wat is een stiltegebied?

Een stiltegebied is een **uniek landelijk gebied**. Stiltegebieden kennen uiteraard een infrastructuur. Er wonen en werken mensen en dus zijn ook bepaalde voorzieningen nodig op het vlak van wegen, huisvesting, mobiliteit, energie, waterleidingen. Stiltegebieden kennen nooit een onbegrensde economische activiteit. Dagmarkten, cafés, recreatiebedrijven, evenementenhallen, slachthuizen, je zult ze niet aantreffen. In een stiltegebied heerst over het algemeen een bepaald regiem. Dat zal vaak aangeduid worden als 'conservering'. Maar een stiltegebied is geen landschappelijk museum met gidsen en een conservator.

Stiltegebieden komen eigenlijk niet voor in een stad of stedelijk milieu. Stiltegebieden zijn **milieubeschermingsgebieden** waarin de geluiden van fauna en flora **overheersen**.

Het woord 'stilte' betekent niet dat er geen geluid in het gebied waarneembaar is dan van de natuur (geluiden zoals dierengeluid, storm, wind). Stilte staat voor de **afwezigheid van storende**, voor de omgeving **vreemde** geluiden, zoals van bij voorbeeld de luchtvaart, spoorwegen, autoverkeer of lawaai veroorzakende industrie. Stiltegebieden zijn van belang voor de rustzoekende recreant en behoud van de flora en fauna in de natuur.

Stiltegebieden verruimen niet of het moest gaan om educatie of wandelen, maar beperken doorgaans gedrag. Activiteiten die de geluidsbelasting negatief beïnvloeden, zijn niet meer mogelijk in het gebied dat als stiltegebied is aangewezen. Bepalingen zijn daarover te vinden in een provinciale verordening. Meestal zegt de bebording binnen het gebied ook wat. Dat blijkt voor wie een stiltegebied betreedt. **Gebiedseigen geluiden**, zoals die van de veeteelt, landbouw of tuinbouw, zijn hiervan uitgesloten.

Onder 'stil' worden geluiden verstaan die tussen de 35 en 40 decibel liggen. Ook kan worden gesteld dat een gebied 'stil' is als de lange perioden op een dag met natuurlijke geluiden overheersen tot de perioden met niet-natuurlijke geluiden. De consequentie is dat in stiltegebieden een zekere **rust** heerst en dat zoals Vlamingen zeggen sprake is van **een aangenaam geheel van geluiden**.

Stiltegebieden kennen over het algemeen geen doorgangsroutes voor fiets-, motor- of autoverkeer. Immers, die zouden verstorend werken.



4. Waaraan is te zien of een gebied een stiltegebied is?

Stiltegebieden zijn doorgaans herkenbaar aan een bord *'stiltegebied'*, de heersende rust, beperkte menselijke activiteit.

5. Op grond waarvan bestaan stiltegebieden?

Stiltegebieden zijn doorgaans geen product van de volksmond. Provincies hebben op grond van de Wet geluidhinder in 1979 opdracht gekregen stiltegebieden aan te wijzen. Later zijn bepalingen over stiltegebieden overgegaan naar de Wet milieubeheer.

Heeft de **Europese Unie** ook van doen gehad met stiltegebieden? Ook vanuit EU zijn provincies via de richtlijn Omgevingslawaaï opgeroepen om zich in te zetten voor stilte in onder andere stiltegebieden. De Nederlandse rijksoverheid kreeg te maken met Richtlijn 2002/ 49/EG. Meerdere rapporten maken daar melding van.

6. Kent Vlaanderen ook stiltegebieden?

Het denken in termen van stiltegebieden houdt niet op bij de grens. In Vlaanderen komen ook stiltegebieden voor. Stiltegebieden zijn in Vlaanderen unieke landelijke gebieden waar de nood tot bescherming voortvloeit uit de eigenschappen van stilte en rust. Stiltegebieden kennen een bepaald geluidsklimaat. Het gaat in stiltegebieden hoofdzakelijk om natuurlijke geluiden die te maken hebben met de aanwezigheid van fauna (alle diersoorten in een biotoop) maar ook geluiden die afkomstig zijn van bewoners, bezoekers, wandelaars, eigenaren, betrokkenen bij landbouw en veeteelt, natuur- of bosbeheer. In Vlaanderen bestaan gemeenten die kwaliteitslabels hangen aan een stiltegebied.

7. Zijn stiltegebieden volledig open gesteld?

Een stiltegebied staat niet gelijk aan een bosgebied. Het antwoord is: vermoedelijk gelden er beperkingen in toegang. Als er eigenaren in een stiltegebied grond en opstallen bezitten zal er ruimte zijn die niet door 'vreemden' betreden mag worden, bij voorbeeld omdat het gaat om een particuliere bewoning, een erf of een gebied voor veeteelt.

8. Bestaat er ook specifiek jargon rond stiltegebieden?

Inderdaad. Neem het woord 'stiltepanorama'. Dat is een plaats waar het weidse landschap en de stilte elkaar versterken. Deze plaats kan bij voorbeeld samenvallen met een heuvelrug of een uitzichtpunt. Ook valt onder kenners het woord 'stiltewandeling'.

9. Is er bestuurlijke ruimte in Nederland om gebieden aan te wijzen?

Provinciebesturen hebben veel beleidsvrijheid ten aanzien van stiltegebieden. De Wet milieubeheer stelt slechts dat het provinciebestuur stiltegebieden moet aanwijzen en regels moet stellen voor het voorkomen of verminderen van geluidhinder in stiltegebieden.

10. Wat is de kern van een stiltegebied?

In deze stiltegebieden dienen de natuurlijke geluiden niet of nauwelijks verstoord te worden. Stiltegebieden moesten vooral de rust van dieren beschermen. Een stiltegebied is een gebied dat als het ware 'zo stil mogelijk gehouden wordt'.

11. Is er wel iets toegestaan in een stiltegebied?

In een stiltegebied zijn alleen 'gebiedseigen' geluiden toegestaan die bij het gebied horen, zoals het geluid van natuurlijke processen of van de nering van een inwoner, zoals gebruik

van een tractor of landbouwwerktuig. Een provinciebestuur kan handhavend optreden. Voor zover bekend voeren provinciebesturen over het algemeen geen actief handhavingsbeleid. Dat komt mede omdat zich weinig incidenten voordoen die handhaving nodig maken.

12. Hoe worden stiltegebieden beargumenteerd?

Het bestaan en de bescherming van stiltegebieden worden vooral beargumenteerd vanuit het perspectief van bescherming van flora en fauna. Stiltegebieden hebben desalniettemin een functie in de recreatie. Hier en daar zijn en worden ook zgn. stiltewandelingen georganiseerd.

De Gezondheidsraad heeft zich in 2006 hierover uitgesproken. Mensen krijgen steeds meer behoefte aan plekken waar nog rust heerst. *'Stille groene gebieden'* kunnen mensen bij voorbeeld helpen om te herstellen van stress. Bij voorkeur zijn zulke gebieden dicht bij huis te vinden.



13. Tot hoe ver gaat de vaststelling van een stiltegebied?

Bij het bepalen of een gebied in Nederland een stiltegebied kan zijn, zijn akoestische en niet-akoestische criteria gebruiken.

Niet-akoestische criteria: Stiltegebieden zijn in elk geval gebieden met natuur waardoor er kansen zijn voor flora en fauna en daarmee voor een zekere biodiversiteit. Zo gezien zijn er niet-akoestische criteria. Een stiltegebied is nooit een geplaveid gebied van zeg eens zeventig hectare waarop geen grasveld of boom voorkomt of een zandvlakte die veel weg heeft van een woestijn.

Akoestische criteria zijn belangrijk. Op een stiltegebied bestaat een beperkt geluidsniveau waarbij het genieten van rust mogelijk is. Er is een ondergrens. Stiltegebieden worden als niet meer als 'stil' beschouwd als er van een frequente geluidsbelasting van boven 40 decibel sprake is. Een stiltegebied zal zelden of nooit grenzen aan een bedrijventerrein of industrieel complex.

14. Soorten stiltegebieden?

In de literatuur wordt het bestaan van typen stiltegebieden erkend. Een eerste onderscheid is dat in akoestische kenmerken: in welke mate varieert de rust respectievelijk het geluidsniveau?

Een tweede onderscheid is dat in maritieme en niet-maritieme gebieden. Denk aan duingebied nabij de Noordzee dat geldt als niet maritiem. Denk aan het Waddenzeegebied dat wel als maritiem te labelen is.

In de Vlaamse literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen landelijke en stedelijke stiltegebieden. Daar worden dus stedelijke stiltegebieden erkend.

15. Wie wijst stiltegebieden aan?

De provinciebesturen stellen stiltegebieden vast. In deze gebieden zijn activiteiten die de geluidsbelasting negatief beïnvloeden niet mogelijk. Tenzij een burger of bedrijf bij de provincie een ontheffing voor een activiteit hebt gekregen.

16. Hoe groot zijn stiltegebieden?

In Nederland is 650.000 hectare aangewezen als stiltegebied, waarvan 200.000 in de Waddenzee en 200.000 in de Zeeuwse wateren. Hoe groot een gebied gemiddeld is, is de auteur niet bekend maar sinds de aanwijzing van stiltegebieden is de omvang van die gebieden niet toegenomen volgens de Randstedelijke Rekenkamer (2016).

17. Aan hoeveel stiltegebieden moet men denken?

De provincie Noord-Holland heeft 39 (voorheen 41) gebieden aangewezen als milieubeschermingsgebied in de categorie stilte. Deze stiltegebieden zijn benoemd in de provinciale milieuverordening.

18. Hoe wordt stiltebeleid bestuurlijk beleefd?

Een voorbeeld is de Limburgse gedeputeerde Patrick van den Broeck die in 2012 verklaart: *'De provincie hecht groot belang aan het behoud, beschermen en ontwikkelen van deze gebieden.'*

19. Doen zich nog opvallende ontwikkelingen voor rond stiltegebieden?

Inderdaad. In 2016 verdween in Flevoland in een klap 80 procent aan stiltegebied. Volgens de provincie Flevoland was dat omdat er overlap ontstond in de regelgeving met onder meer de Oostvaardersplassen. De nadruk kwam toen meer te liggen op de bescherming van fauna in het algemeen en minder op bescherming van de stilte.

De stapeling van met statusetiketten is een bijzonderheid. Er is in Nederland een gebied, het ligt ten noorden van Noordwijk, dat zowel Nationaal Park is, als Natura 2000- gebied is, als grondwaterbeschermingsgebied, als stiltegebied, als gebied dat van cultuurhistorische waarde is. In een deel van dat gebied mag een recreant geen stap zetten of klapstoel gebruiken.

20. Is een nationaal park altijd ook een stiltegebied?

Nee. Bij een nationaal park staat behoud van stilte niet voorop en aan nationale parken wordt de eis van een bepaalde grootte gesteld. Nationale parken zijn voor Nederlandse begrippen groot, een paar duizend hectares.

Een nationaal park is een groot park waarbinnen de bescherming van de natuur op de eerste plaats komt (natuurbehoud is hoofdfunctie), zij het vrijwel altijd in afstemming op menselijke activiteiten (met name recreatie, vaak ook bosbouw, landbouw, jacht en visserij, soms mijnbouw) in en rond het nationaal park. Doorgaans erkent de staat de nationale betekenis van een dergelijk park en waarborgt de staat de bescherming.

De eerste nationale parken in Nederland ontstonden in de jaren dertig. In 1930 stichtte Natuurmonumenten Het Nationaal Park Veluwezoom, gevolgd door - eveneens particulier - Het Nationale Park De Hoge Veluwe in 1935. In 1950 gingen verschillende overheden over tot het oprichten van de 'Stichting van het Nationale Park De Kennemerduinen'. Deze verwierf een groot duingebied ten westen van Bloemendaal.

In 1980 is de Nederlandse overheid overgegaan tot de keuze van een stelsel van nationale parken. Daarbij is de volgende definitie gehanteerd:

Een nationaal park is een aaneengesloten natuurgebied van ten minste 1000 hectare, bestaande uit natuurterreinen, wateren en/of bossen, met een bijzonder landschappelijke gesteldheid en planten- en dierleven, waar tevens goede mogelijkheden zijn voor recreatief medegebruik.

De nationale parken moesten **samen** een representatief beeld vormen van de Nederlandse natuur en grote ecosystemen. Inmiddels zijn er twintig nationale parken in Nederland.

Met de herijking van het natuurbeleid in 2011 en 2012 zijn de verantwoordelijkheden voor het stelsel van Nationale Parken vrijwel volledig gedecentraliseerd van het Rijk naar de provincies.

21. Is provinciaal beleid voor stiltegebieden aan evaluatie onderworpen?

Het beleid voor de stiltegebieden is in 2012 in Noord-Holland geëvalueerd. Dat heeft uiteindelijk geleid tot de 'intrekking' van de status van twee stiltegebieden en aanpassing van twee andere stiltegebieden in Noord-Holland. Reden? Deze gebieden zijn de afgelopen decennia steeds rumoeriger geworden, waardoor ze niet meer voldoen aan de eisen van een stiltegebied. Dit is verwerkt in een aanpassing van de provinciale milieuverordening, die op 18 november 2013 is vastgesteld. De Wijde Blik en Bovenkerkerpolder bij Amstelveen en Grootslag-West in West-Friesland blijven een stiltegebied. In 2017 bleken deze gebieden niet aan de criteria van een stiltegebied te voldoen.

22. Gaat het goed of slecht met stiltegebieden?

Met stiltegebieden ging en gaat het goed en slecht. Enkele voorbeelden illustreren een beweging ten goede. Neem Limburgse stiltegebieden. In 2003 werd nog teveel geluid gemeten in ruim een derde van de 31 stiltegebieden, in 2010 is dat 'teveel' nog maar in bijna een kwart van deze gebieden aan te treffen. Dat is positief. Deze vooruitgang blijkt uit een vergelijking van geluidsmetingen, uitgevoerd door de Provincie Limburg. Meetbaar rustiger ten opzichte van 2003 is het geworden in de volgende stiltegebieden: Gerendal en omgeving, het Droogdal tussen Mheer en Terhorst, de Jabeekse bossen en de Schinveldse bossen, in het hellingbos en het plateau Rimborg, het landgoed Geysteren-Geysterenderheide, het Leudal, in het Tienrayse en Swolgenders Heide-Broekhuizerbroek, Asbroeker Heide en het gebied tussen Swalmen en Tegelen.

23. Is er ook een beweging die duidt op verslechtering in stiltegebieden?

Het beeld is in bij voorbeeld Noord-Holland negatiever geworden. De Randstedelijke Rekenkamer publiceerde een onderzoek in 2016 'Wat te doen met stilte?' Het stiltegebiedenbeleid in Noord-Holland is in 2017 te karakteriseren als een conserverend beleid. Het is gericht op het behouden van absolute en relatieve stilte in de stiltegebieden. Hiervoor is in de provinciale milieuverordening (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 gemeentebesturen met een inliggend stiltegebied zijn weinig bekend met de regels die opgenomen zijn in de PMV. Bij het provinciebestuur komen weinig aanvragen voor ontheffingen binnen en er zijn weinig klachten. In een groot aantal aangewezen stiltegebieden wordt de nagestreefde geluidskwaliteit niet gehaald. De handhavingscapaciteit is bijzonder laag want die heeft 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 verslechtert als er niks verandert.

Uit de evaluatie en het beleavingsonderzoek in Noord-Holland 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 in stand houden van stiltegebieden. Een stiltegebied is een *feelgood* ding.

24. En wat is het beeld in 2020?

Door de aanleg van wegen, vliegverkeer en bedrijfsterreinen is de afgelopen jaren in de helft van de provincies in Nederland minstens 15 duizend hectare stiltegebied in Nederland verdwenen. Dat stelt De Volkskrant (18 nov. 2020) na een enquête onder de provincies over de stiltegebieden. De exacte datum dat een stiltegebied is verdwenen, valt door de provinciale informanten niet steeds precies te benoemen. Sinds 2010 hebben de provincies veelvuldig besloten tot vermindering van de gebieden, aldus De Volkskrant. De polder Uitgeestermeer en het Alkmaardermeer in Noord-Holland werden **geschrapt** als stiltegebied omdat de geluidsoverlast door Schiphol te groot was geworden. In Limburg verdwenen twee gebieden bij Venlo en Roermond vanwege de uitbreiding voor recreatieterreinen en landbouw. In Flevoland verdween in 2016 in één klap bijna 80 procent aan stiltegebied. Volgens de provincie omdat er overlap ontstond in de regelgeving voor onder meer de Oostvaardersplassen.

25. Stiltegebieden kunnen worden opgeheven?

Provinciebesturen benoemen wat ze doen qua stiltegebiedenbeleid. Veel lawaai maken politieke partijen in Provinciale staten daar niet over. Stiltegebiedenbeleid is over het algemeen geen gepolariseerd thema. Maar het is wel een thema dat niet ontbreekt in een natuurvisie. En let wel, soms wordt een stiltegebied geschrapt. Wat eens een stiltegebied is geworden, blijft niet gegarandeerd een stiltegebied. De polder Uitgeestermeer en het Alkmaardermeer gelegen in Noord-Holland zijn voorbeelden van geschrapte stiltegebieden. De reden was dat de geluidsoverlast van de op Schiphol opstijgende en landende vliegtuigen te groot werd. Het stiltegebied Kaag en Braasem in Zuid-Holland werd opgeheven na de verbreding van een weg en toenemende geluidsoverlast als gevolg van luchtvaart en wegverkeer. In Flevoland verdween in 2016 vier vijfde van een stiltegebied omdat sprake was van overlap in de regelgeving voor de Oostvaardersplassen. Maar zoals gesteld, in Nederland bestaan 191 stiltegebieden. Bepaalde gebieden zijn en blijven stiltegebied. De

Waddenzee en de Zeeuwse wateren zijn al in 1988 aangewezen als stiltegebied en dat is niet anders geworden.

26. Worden er veel stiltegebieden geschrapt of verkleind?

Nee. In Noord-Holland verdwenen slechts twee van de 41 stiltegebieden. In Limburg, Utrecht en Zuid-Holland werd tien tot vijftien procent van de stiltegebieden geschrapt. In Drenthe en Noord-Brabant was geen sprake van een afname. Maar soms worden stiltegebieden verkleind. Neem Grootslag-West in Noord-Holland. In dit gebied is niet gekozen voor een geluidswal om lawaai buiten het gebied te houden. Het stiltegebied is verkleind. Van 537 hectares aan stiltegebied werd 216 hectare weggehaald (ongeveer 300 voetbalvelden). Het gevolg was dat de agrarische percelen hierdoor buiten het stiltegebied vallen. Deze inkrimping zal overigens pas in 2022 worden geëffectueerd (Huizen en Driessen, 2020).

27. Wat is er voorspeld over stiltegebieden?

De Gezondheidsraad heeft er in 2006 voor gewaarschuwd dat bij ongewijzigd beleid in 2030 ongeveer een derde van het areaal aan stiltegebieden niet meer stil zal zijn. Is daar nog op gereageerd? Het Interprovinciaal Overleg van gedeputeerden met stiltegebieden in portefeuille heeft in 2011 een rapport uitgebracht onder de titel *‘Een luisterend oor voor de stilte’*. Daarin is een visie neergelegd op beleid voor stiltegebieden. In het rapport is een oproep gedaan om aan de hand van ontwikkelingsplannen met partners manieren te zoeken om de stilte beter te benutten. In 2016 meldt de Randstedelijke Rekenkamer dat beleidsambtenaren melden dat hier geen of maar heel beperkt uitvoering aan is gegeven. Hier en daar worden stiltegebieden genegeerd.

28. Welke beleidstrategieën komen voor ten aanzien van stiltegebieden?

Drie opties of alternatieven worden genoemd in het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer (2016).

Optie a is *loslaten*. Die strategie houdt in dat er nauwelijks door een provincie geïnvesteerd wordt in de eigen stiltegebieden, de regels in stiltegebieden versoepeld worden, de gebiedsgrootte verkleind wordt, het aantal gebieden verkleind wordt of gebieden opgeheven worden.

Optie b staat voor *behouden*. In dat geval zal de provincie een stiltegebied beschermen, bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen in of om het gebied willen voorkomen of het geluidniveau omlaag willen brengen.

Optie c impliceert het *benutten* van stiltegebieden. In deze strategie stimuleert het provinciebestuur alle activiteiten en ontwikkelingen die passen in het streven naar stilte in en om het stiltegebied. Denk aan stiltewandelingen of revalidatiecentra.

Een projectleider van de Natuur- en Milieufederatie van Noord-Holland adviseert het provinciebestuur om de stilte in de 39 stiltegebieden meer te handhaven, zeker in rumoerige gebiedsdelen (Huizen en Driessen, 2020). Zij is daarmee geen voorstander van ‘loslaten’ als strategie.

Het is in de ogen van de provinciebestuur van Noord-Holland 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. Denk aan kringlooplandbouw.

29. Is het ene stiltegebied gelijk aan het andere?

Er is tussen stiltegebieden onderscheid te maken. De 39 stiltegebieden van Noord-Holland zijn in een rapport van de Natuur- en Milieufederatie (2017) op meerdere criteria beoordeeld, zoals onder meer de mate van stilte, landschappelijke waarde, belevingswaarde, benutting. De uitkomsten hiervan zijn in een multi-criteriatabel overzichtelijk gepresenteerd. Van hieruit is een driedeling in de stiltegebieden aangebracht:

- 1) topgebieden (heerlijk stil),
- 2) oasegebieden (relatief stil),
- 3) gebieden om te heroverwegen.

Vijftien van de huidige stiltegebieden belanden in de categorie topgebieden, 21 gebieden in de categorie oasegebieden en drie gebieden vallen in de categorie om te heroverwegen.

30. Nieuwe wetgeving en stiltegebieden?

In de nabije toekomst 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 in het overleg aan de voorkant.

31. Stiltegebieden ondergeschoven kindje?

De ultieme vraag luidt: zijn stiltegebieden een ondergeschoven kindje in het natuurbeleid? Die vraag wordt door de directeur van de Randstedelijke Rekenkamer met 'ja' beantwoord. Zij deed dan ook onderzoek naar het verdwijnen van stiltegebieden in vier provincies. Ze bekeek welke strategieën de vier Randstadprovincies erop na hielden: behouden, benutten of loslaten. Dat was volgens de directeur Ans Hoenderdos in 2016 nog niet echt duidelijk. Haar argument is dat de ontwikkelingen in de luchtvaart en wegverkeer zodanig zijn dat provinciebesturen stiltegebieden zullen inkrimpen of schrappen. Dat zal gebeuren in een beweging die ook terug te zien is rond Natura 2000-gebieden. Door de stikstofcrisis van 2020 heeft het kabinet-Rutte III de vraag opgeworpen of deze gebieden niet te vergroten of verkleinen zijn.

De Volkskrant kopt in 2020: *'Stiltegebieden in bedrijvig Nederland op de terugtocht'*.

32. Wat is 'best practice' in stiltegebiedenbeleid?

Het in Drenthe gelegen stiltegebied Dwingelderveld maakt aanspraak op de titel 'stilste gebied van Nederland'. Dat bleek uit een prijsvraag die werd uitgeschreven door de Stichting Geluidshinder ter gelegenheid van haar vijftig jarig bestaan. Deze status heeft Dwingelderveld niet altijd gehad. De A28 veroorzaakte veel geluidhinder maar die hinder is grotendeels weggenomen door de plaatsing van een aarden geluidswal. Daardoor wordt het verkeerslawaai als het ware gefilterd.

Literatuur

Arcadis, *Doorlichting Natura 2000- Onderzoek naar mogelijkheden voor aanpassing van de beschermde status van Natura 2000-gebieden*, Ministerie van LNV, 25 september 2020.

Gezondheidsraad, *Stille gebieden en gezondheid*, 2006.

Huizen, M. en S. Driessen, Enkel achter de geluidswal is het stil, in: *De Volkskrant*, 18 november 2020, p. 9.

Interprovinciaal Overleg, *Een luisterend oor voor de stilte*, Utrecht, 2011.

Konijnenburg, N. en P. Karg, Stiltegebied steeds vaker in het gedrang, in: *De Volkskrant*, 18 november 2020, p. 1.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Bevoegdheden Natura 2000*, 15 mei 2018 (Kamerbrief van minister Schouten, DGAN-NB / 18076054).

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Onderzoek Natura 2000*, 13 oktober 2020 (Kamerbrief van minister Schouten).

Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland, *Versterking stiltegebiedenbeleid Noord-Holland - Eindrapport*, Zaandam, 2017.

PBL, *Balans van de leefomgeving 2020*, Den Haag, 2020.

Randstedelijke Rekenkamer, *Wat te doen met stilte?*, 2016.

Schuit, J. van der, en L. Brandes, *Compendium voor de leefomgeving*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2011.

Vlaamse overheid, *Stiltegebieden in Vlaanderen. Leidraad bij het creëren van een landelijk stiltegebied*, Brussel, 2006.

De auteur

Prof.dr. A.F.A. Korsten is emeritus hoogleraar bestuurskunde aan de Maastricht University en Open Universiteit.