

Vergaderjaar 2020–2021

32 793

Preventief gezondheidsbeleid

Nr. 513

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2020

Ter uitvoering van de motie van de leden Kuik en Dik-Faber¹ over hoe wetgeving van maximumgeluidsnormen en het toezicht op de naleving hiervan er in Nederland uit zouden kunnen zien, heb ik bureau Berenschot hiernaar onderzoek laten verrichten. Hierbij stuur ik u het eindrapport en informeer u over de uitkomsten².

Betreffende de motie van de leden Kuik en Dik-Faber³ over het in kaart brengen van de sectoren die niet zijn aangehaakt bij het convenant preventie gehoorschade en een actieve inzet dat deze sectoren zich bij het convenant aansluiten, stuur ik u de stakeholdersanalyse van VeiligheidNL en informeer ik u over de uitkomsten van de gevoerde gesprekken⁴.

Tevens stuur ik u een rapport van Erasmus MC en VeiligheidNL met landelijke prevalentiecijfers over gehoorschade bij mensen boven de 40 jaar⁵.

Berenschot onderzoek

Het onderzoek is gestart met een inventarisatie van wetgeving in Zweden, Duitsland, Zwitserland, Brussel en Vlaanderen. De regelgeving in deze landen verschilt in de mate van detail en de mate van binding. Zo zijn in Brussel, Vlaanderen en Zwitserland zowel doel- als middelvoorschriften wettelijk vastgelegd. In Zweden is een algemeen doelvoorschrift in wetgeving vastgelegd en geldt voor de praktische uitvoering een niet-bindend advies. In Duitsland is er geen wetgeving, maar heeft het normalisatie-instituut DIN doel- en middelen voorschriften opgesteld.

¹ Kamerstuk 32 793, nr. 379

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 32 793, nr. 378

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Tevens is een mogelijke normering van maximumgeluidsniveaus gezien vanuit de vragen van het integraal afwegingskader voor beleid en wetgeving (IAK). Op grond daarvan zijn voor de Nederlandse situatie vier mogelijke normeringsvarianten opgesteld, die zijn getoetst bij stakeholders.

Voor vijf mogelijke wetsfamilies is onderzocht of zij een geschikte juridische grondslag zouden kunnen bieden voor maximumgeluidsniveaus. Geconstateerd wordt dat die binnen de vigerende regelgeving niet te vinden is. Wel zou zo'n grondslag gecreëerd kunnen worden via een wetswijziging. Tot slot worden drie mogelijke beleidsrichtingen voor het vervolg verkend: een scenario «handhaven status quo», een scenario «zorgplicht» en een scenario «intensieve regulering».

In het scenario «status quo» is er geen landelijke regelgeving voor maximumgeluidsniveaus. Wel kunnen gemeenten maximumgeluidsniveaus opnemen in lokale regelgeving en vergunningen. Binnen het Derde Convenant Preventie Gehoorschade door Versterkte Muziek zetten de partners zich ervoor in dat hun bezoekers op een veilige manier naar muziek kunnen luisteren. Zij gebruiken daarvoor middelen als maximumgeluidsniveaus, geluidsmetingen volgens een meetprotocol, laagdrempelige beschikbaarheid van gehoorbeschermingsmiddelen, voorlichting en onderzoek. Knelpunten in dit scenario zijn het ontbreken van landelijke dekking en vrijblijvendheid door het gebrek aan afdwingbare normen, toezicht en handhaving.

In het scenario «Zorgplicht» komt er een doelvoorschrift, dat aanbieders van versterkte muziek verplicht hun bezoekers aantoonbaar te beschermen tegen mogelijke gehoorschade. De middelen die zij daarvoor inzetten worden vrijgelaten. Ondertekening van het convenant en naleving van de daarin gemaakte afspraken is een manier om aan te tonen dat bezoekers adequaat worden beschermd tegen mogelijke gehoorschade en dat wordt voldaan aan de zorgplicht.

In het scenario «Intensieve regulering» komt er wetgeving die naast een doel ook de middelen vastlegt om dat doel te bereiken. Mogelijke middelen als maximale geluidsniveaus, geluidsmetingen, voorlichting en de beschikbaarheid van gehoorbeschermingsmiddelen worden in dit scenario dus wettelijk vastgelegd. Dit betekent dat het niet langer wordt overgelaten aan de sector zelf, bijvoorbeeld via convenantafspraken.

Waardering van de geschetste scenario's

In het «status quo» scenario is de convenantaanpak beperkt tot de ondertekenende partners, die bijna alle grotere muziekactiviteiten in Nederland vertegenwoordigen. Van het veel grotere aantal kleinere muziekactiviteiten is echter maar een zeer beperkt gedeelte vertegenwoordigd. Er blijven dus veel muzieklocaties waar bezoekers potentieel gehoorschade kunnen oplopen, zonder dat de beschermende regels van het convenant van toepassing zijn. Het aantal convenantpartners breidt zich uit, maar deze uitbreiding verloopt erg traag.

In de huidige situatie geven de gemeenten geen prioriteit aan de aanpak van gehoorschade door versterkte muziek. Het onderwerp ontbreekt meestal in de lokale nota's gezondheidsbeleid.

De scenario's «zorgplicht» en «intensieve regulering» pakken allebei de knelpunten vrijblijvendheid en onvolledige dekking aan. Ook kleinere locaties, zoals danscafés, die aanzienlijk kunnen bijdragen aan de

blootstelling aan versterkte muziek, vallen onder die plicht om het gehoor te beschermen.

Voor beide scenario's moet een wetgevingstraject worden opgestart en moet toezicht en handhaving (centraal of decentraal) worden ingeregeld. Bij «zorgplicht» behoudt de branche de impuls om eigen initiatieven te ontplooiën.

Ik heb grote waardering voor de intrinsieke motivatie en inzet van de convenantpartners. Ik zet de samenwerking met hen graag voort en zou ze de kans willen bieden via dit scenario bij te dragen aan de preventie van gehoorschade.

Verdere verkenning van een zorgplicht

Het scenario «zorgplicht» zal verder worden verkend. Het benodigde wetgevingstraject en de besluitvorming daarover zal niet meer in deze kabinetsperiode plaatsvinden. Ik wil wel alvast starten met voorbereidende verkenningen. De zorgplicht zou dan kunnen ingaan bij de start van een nieuw convenant, na afloop van het huidige convenant in december 2022.

Bij de verdere verkenning wil ik kijken hoe de benodigde nieuwe wetgeving het beste kan worden gerealiseerd. Samen met de VNG zal ik in kaart brengen wat nodig is voor optimale aansluiting met gemeentelijke regelgeving en vergunningverlening. Tevens zal ik laten onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om toezicht en handhaving te regelen.

Met de convenantpartners zal ik overleggen hoe het convenant en de zorgplicht elkaar kunnen aanvullen en wat dit betekent voor de huidige afspraken en activiteiten over maximumgeluidsniveaus, het verrichten van geluidsmetingen volgens een meetprotocol, het laagdrempelig beschikbaar stellen van gehoorbeschermingsmiddelen, het geven van voorlichting en het verrichten van onderzoek. In een eerste gesprek gaven de partners aan het een verbetering te vinden dat de reikwijdte van het convenant groter wordt en dat meer partijen verantwoordelijk worden voor een veilig luisterklimaat. Als mogelijk risico zagen zij de toetreding van niet intrinsiek gemotiveerde partijen. De partners maakten tevens de kanttekening dat het gebruiken van gehoorbeschermingsmiddelen een vrije keuze is van bezoekers, waarvoor de branche geen verantwoordelijkheid kan dragen. Dit zal ik betrekken bij mijn verdere verkenningen van een zorgplicht. Pas als de inhoud duidelijker is, komt er ook zicht op de gevolgen voor het veld. Vooruitlopend daarop gaven sommige partijen alvast aan zwaar getroffen te zijn door de COVID-19 maatregelen en daardoor weinig investeringsruimte te hebben.

Stand van zaken uitbreiding bij convenant aangesloten sectoren

In bijgaande Stakeholdersanalyse heeft VeiligheidNL in kaart gebracht welke relevante partijen of sectoren (nog) niet zijn aangesloten bij het Derde Convenant Preventie Gehoorschade door Versterkte Muziek. De analyse richtte zich op vier typen partijen:

1. Partijen die de versterkte muziek maken of draaien
2. Partijen die over de muzieklocaties gaan
3. Partijen die de gezondheid van bezoekers beschermen
4. Organisaties die mensen opleiden voor bovengenoemde partijen

Samen met de convenantpartners is een prioritering opgesteld en zijn gesprekken gevoerd met beoogde nieuwe convenantpartijen. Tot nu toe hebben OSAT (Overleg Scholing Arbeidsmarkt Theatertechniek) en de Beste Schoolfeesten definitief toegezegd toe te treden tot het convenant.

OSAT is de eerste partij van type 4, waardoor de gehele keten achter versterkte muziek vertegenwoordigd is in het convenant.

Koninklijke Horeca Nederland heeft (KHN) aangegeven vooralsnog niet te willen toetreden tot het convenant. Overleg loopt nog met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Dansondernemers en de VSCD (Vereniging Schouwburg en Concertgebouwdirecties). Verder zal nog worden verkend bij type 1 partijen als Artiestenmanagement, DJ's, de dancewereld, NAPK (Nederlandse Associatie Podium Kunsten) en VVTP (Vrije Theater Producenten) of ze willen aanhaken.

Prevalentie gehoorverlies

Bijgaand onderzoek van VeiligheidNL en Erasmus MC berekent voor het eerst de landelijke prevalentie van gehoorverlies van de Nederlandse bevolking van 40 jaar en ouder. Op onderdelen was er al inzicht in gehoorverlies in Nederland, met dit onderzoek wordt een volgende stap gezet. Het onderzoek is gebaseerd op objectieve gehoorverliesmetingen (toonaudiometrie) van het ERGO-cohortonderzoek van het Erasmus MC en demografische gegevens van het CBS.

Het rapport laat zien dat 13% van de Nederlandse bevolking van 40 jaar en ouder beperkend gehoorverlies heeft. De prevalentie van beperkend gehoorverlies neemt toe met de leeftijd. In het totaal hebben 1,2 miljoen mensen een gehoorverlies van 35 dB of meer. Onbehandeld gehoorverlies heeft een negatieve invloed op onder andere cognitie en sociale participatie en versnelt de ontwikkeling van dementie. Preventie van gehoorschade is daarom uitermate belangrijk. Eenmaal opgetreden gehoorverlies is onomkeerbaar. Daarom moet gehoorschade worden voorkomen en moet beginnend gehoorverlies tijdig worden opgemerkt om te voorkomen dat het erger wordt.

Voor het in kaart brengen van de prevalentie van gehoorverlies bij mensen onder de 40 jaar zijn nog onvoldoende bronnen beschikbaar. Specifiek voor kinderen wordt onder andere via de Generation R studie objectief gehoorverlies via toonaudiometrie gemeten. In een publicatie van Erasmus MC uit 2018⁶ bleek dat in de Rotterdamse situatie bij 1 op de 7 kinderen al sprake was van beginnend gehoorverlies.

Het onderzoek van VeiligheidNL en Erasmus MC is verricht met subsidie van VWS.

De komende jaren blijft VWS inzetten op het verder in kaart brengen van omvang en ernst van gehoorverlies in de Nederlandse bevolking en het monitoren van de ontwikkeling daarvan.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis

⁶ Le Clerq et al. (2017). Prevalence of hearing loss among children 9 to 11 years old: the generation R study.