I. EVALUATIE TOEZICHT- EN HANDHAVINGSPLAN MOTORCROSSTERREIN DE PRIKKEDAM

1. Inleiding

Op 7 oktober 2019 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan Motorcrossterrein De Prikkedam vastgesteld. Dit bestemmingsplan is in werking getreden op 17 januari 2020 en – naar aanleiding van een tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: AbRvS) op 8 maart 2022 opnieuw en gewijzigd vastgesteld - onherroepelijk geworden op 9 november 2022.

Tegelijkertijd met het vaststellen van het bestemmingsplan heeft het college op 17 december 2019 het Toezicht- en Handhavingsplan Motorcrossterrein De Prikkedam (hierna het Toezicht- en Handhavingsplan) opgesteld. Aanleiding hiervoor is het handhavingsverleden op het motorcrossterrein geweest. Hoewel het op zichzelf niet nodig is om een toezicht- en handhavingsplan te hebben om toezicht te houden op het motorsportterrein, was het de bedoeling van het Toezicht- en Handhavingsplan om voor iedereen – de motorsportvereniging De Prikkedam, de omwonenden en de gemeente – duidelijk te maken op welke manier toezicht op het terrein wordt uitgevoerd en (indien nodig) handhavend wordt opgetreden.

Het Toezicht- en Handhavingsplan zou na 2 jaar worden geëvalueerd. Bij de bepaling van deze termijn werd ervan uitgegaan dat de bestemmingsplanprocedure dan volledig zou zijn afgerond. Gebleken is dat deze procedure langer in beslag heeft genomen en daarom is besloten om de evaluatie na de definitieve uitspraak van de Raad van State te laten plaatsvinden.

Bij deze evaluatie wordt in de eerste plaats bepaald of het Toezicht- en Handhavingsplan heeft geleid tot de (gewenste) naleving van de wet- en regelgeving. Op basis van de resultaten van deze evaluatie wordt dan bepaald of het Toezicht- en Handhavingsplan moet blijven gelden of dat aanpassing daarvan nodig is. De evaluatie heeft dus twee doelstellingen:

A: bepalen of er sprake is van naleving van wet- en regelgeving

B: bepalen of aanpassen van het Toezicht- en Handhavingsplan nodig is.

2. Inhoud huidige Toezicht- en Handhavingsplan

In het huidige Toezicht- en Handhavingsplan is een aantal categorieën benoemd voor het uitoefenen van toezicht. Daarnaast is per categorie/onderwerp een toezichtfrequentie benoemd.

In de volgende tabel zijn de categorieën benoemd, evenals de toezichtfrequentie:

1	milieuvergunning met uitzondering van geluid[1]	Tenminste 1 x per 6 maanden
2	geluid bestemmingsplan	In een maand ten minste 1x op woensdag en 1x op zondag
3	bouwwerken en r.o.	Tenminste 1x per 8 maanden
4	brandveilig gebruik	Binnen uiterlijk één maand na ontvangst van een gebruiksmelding of verleende vergunning en daarna eenmaal per 2 jaar voor dat betreffende bouwwerk
5	vellen houtopstanden	Eenmaal per twee jaar
6	evenementen	Ten minste 1 x per jaar voor een motorcrossevenement en ten minste 1 x per jaar waarvoor geen evenementenvergunning nodig is.
7	kamperen	Ten minste 1x per 3 verleende ontheffingen per jaar.
8	drank- en horecawet	Ten minste 1x per 2 jaar.

[1] De milieuvergunningen bevatten ook geluidsnormen maar sinds de inwerkingtreding van het bestemmingsplan wordt alleen op de (strengere) geluidsnormen uit het bestemmingsplan gecontroleerd.

3. Heeft het Toezicht- en Handhavingsplan geleid tot naleving van wet- en regelgeving?

De eerste doelstelling van deze evaluatie is het beantwoorden van de vraag of het Toezicht- en Handhavingsplan heeft geleid tot naleving van wet- en regelgeving.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is per categorie/onderdeel geïnventariseerd met welke frequentie toezicht is gehouden. Ook dit is in een tabel weergegeven:

		2020	2021	2022
1	milieuvergunning met uitzondering van geluid	-[2]	-	1
2	geluid bestemmingsplan	10	11	8
3	bouwwerken en r.o.	8	2	3
4	brandveilig gebruik	1	2	0
5	vellen houtopstanden	8	-	-
6	evenementen	1	-	3
7	kamperen	Niet mogelijk in 2020	Niet mogelijk in 2021	1
8	drank- en horecawet	4	4	1

Vanaf 16 maart 2020 tot en met 22 maart 2022 golden er beperkende maatregelen ten gevolge van de coronapandemie. Vanuit de rijksoverheid werden maatregelen opgelegd die ervoor hebben gezorgd dat op het motorcrossterrein minder en met de nodige beperkingen kon worden gecrosst. Het toezicht was in die periode met name gericht op de naleving van de coronamaatregelen in de gehele gemeente waaraan topprioriteit was toegekend. Daarom is het motorcrossterrein met enige regelmaat bezocht. Hoewel het toezicht met name was gericht op de naleving van de coronamaatregelen is tegelijkertijd gekeken of er zich andere overtredingen hebben voorgedaan, zoals bijvoorbeeld het vellen van houtopstanden.

Om de vraag over de naleving te kunnen beantwoorden is geïnventariseerd hoeveel overtredingen zijn geconstateerd en welke dat waren. Het aantal geconstateerde overtredingen staan in onderstaande tabel:

		2020	2021	2022
1	milieuvergunning met uitzondering van geluid	-	-	0
2	geluid bestemmingsplan	3	0	1
3	bouwwerken en r.o.	1	0	0
4	brandveilig gebruik	0	0	0
5	vellen houtopstanden	0	0	0

[2] - = niet gecontroleerd

6	evenementen	0	-	0
7	kamperen	-	-	0
8	drank- en horecawet	0	-	0

Ter toelichting op bovenstaande tabel wordt het volgende opgemerkt:

Op 8 november 2016 is een last onder dwangsom opgelegd (€2000 per dag tot maximaal €10.000) voor het niet voldoen aan de geluidnormen uit de milieuvergunning. Nadat er 5 x een overtreding was begaan (4x in 2018 en 1x in 2019) is deze last onder dwangsom op 20 februari 2019 volgelopen. Op 7 mei 2019 is een volgende last onder dwangsom opgelegd (€4.000 per dag maximaal €20.000), waarop twee keer een overtreding is geconstateerd en dwangsommen zijn verbeurd. Deze last onder dwangsom is op 17 maart 2020 omgezet naar de geluidsvoorschriften uit het bestemmingsplan. De hoogte van de dwangsom is gelijk gebleven. Daarna is in 2020 nog drie keer een overtreding geconstateerd en een dwangsom verbeurd. Ook is in dat jaar geconstateerd dat de proefopstelling van een geluidscherm een overtreding opleverde (geen vergunning).

In 2021 zijn géén overschrijdingen van de geluidvoorschriften vastgesteld. Dit heeft ertoe geleid dat de last onder dwangsom is ingetrokken zoals in het huidige Toezicht- en Handhavingsplan is geregeld.

In 2022 is één overschrijding van het maximaal toegelaten geluidniveau gemeten. Hierna is opnieuw een last onder dwangsom opgelegd (€6.000 per dag tot maximaal €24.000). Daarna zijn 7 geluidsmetingen gedaan waaruit geen overschrijdingen zijn gebleken. Tot op heden is er geen dwangsom meer verbeurd.

Het is nog van belang om op te merken dat in alle geluidmetingen van alle afgelopen jaren geen tonaal geluid is waargenomen.

Voor het overige zijn geen overtredingen van wet- en regelgeving waarbij het college bevoegd gezag is geconstateerd.

<u>Conclusie ten aanzien van naleving</u>

Vastgesteld wordt dat er een verbetering in de naleving van met name de geluidvoorschriften uit het bestemmingsplan is te zien. In de jaren 2018 en 2019 zijn meer overschrijdingen geconstateerd met in totaal 4 verbeurde dwangsommen in 2018, 3 verbeurde dwangsommen in 2019 en 3 verbeurde dwangsommen in 2020.

Hierbij wordt erop gewezen dat het in al deze gevallen ging om overschrijdingen van de geluidsnormen voor het maximaal geluidsniveau (de piekgeluiden), niet om overschrijdingen van het toegestane langtijdgemiddelde geluidsniveau. Hier zit men steeds ruim onder.

4. Aanpassing van het Toezicht- en Handhavingsplan?

In het huidige Toezicht- en Handhavingsplan is uitgebreid en gedetailleerd beschreven op welke onderdelen toezicht wordt gehouden op het motorcrossterrein De Prikkedam in Makkinga, maar ook is uitgewerkt welke handhavingsbesluiten zullen worden genomen bij de overtredingen van de regels in de benoemde categorieën. De tweede vraag die bij deze evaluatie beantwoord moet worden is of het noodzakelijk en wenselijk is om dit uitgebreide en gedetailleerde Toezicht- en Handhavingsplan in volle omvang in stand te houden of dat aanpassing meer voor de hand ligt.

Verhouding tot het Beleidsplan OWO-VTH

Naast het specifiek op het motorcrossterrein toegespitste Toezicht- en Handhavingsplan geldt het overkoepelende Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Fysieke Ruimtelijke Leefomgeving 2020-2024 OWO-gemeenten (hierna Beleidsplan OWO-VTH).

Het Beleidsplan OWO-VTH gaat over de wettelijke taken in de fysieke/ruimtelijke leefomgeving, voorzover hieraan een Vergunningen-, Toezicht- en/of Handhavingscomponent zit. Binnen de reikwijdte van het fysieke/ruimtelijke leefomgeving vallen de volgende onderdelen:

- ruimtelijke ordening;

- bouwen en wonen;

- brandveiligheid;

- milieu en natuur;

- openbare ruimte/algemene plaatselijke verordening (APV);

- Drank- en Horecawet en Bijzondere Wetten.

Het Beleidsplan OWO-VTH is op dezelfde onderwerpen als het Toezicht- en Handhavingsplan van toepassing, maar de wijze van toezicht en handhaving is verschillend. Het Toezicht- en Handhavingsplan bevat een hogere frequentie van toezicht en een uitgewerkte handhavingsstrategie.

Nu geconstateerd kan worden dat de naleving van (met name de geluids)voorschriften is verbeterd, en overtredingen feitelijk uit incidenten bestaan, kan de vraag worden gesteld of het nog nodig is om het Toezicht- en Handhavingsplan op alle onderdelen te handhaven of dat kan worden overwogen om gedeeltelijk of geheel aan te sluiten bij de uitgangspunten van het Beleidsplan OWO-VTH. Het Toezicht- en Handhavingsplan vormde een specifieke uitwerking van dit plan en de vraag is of er nog behoefte is aan deze uitwerking.

Inhoud Beleidsplan OWO-VTH

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal hier wat dieper ingegaan worden op het Beleidsplan OWO-VTH. In het Beleidsplan OWO-VTH wordt het toezicht *risico gestuurd* toegepast. De diepgang en frequentie van toezicht worden bepaald door de risico's. De (niet onbeperkt) beschikbare personele capaciteit wordt ingezet op situaties met de grootste risico's en laag naleefgedrag. Daarbij wordt de focus gelegd op veilig, schoon, gezond en duurzaam. Dit zijn de doelen die voortvloeien uit de Omgevingswet. Kort samengevat betekent dit dat de toezicht activiteiten daar worden ingezet waar de grootste risico's en prioriteiten liggen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen activiteiten met hoge, gemiddelde en lage prioriteit. Naarmate de prioriteit hoger is vindt het toezicht actiever, intensiever en diepgaander plaats.

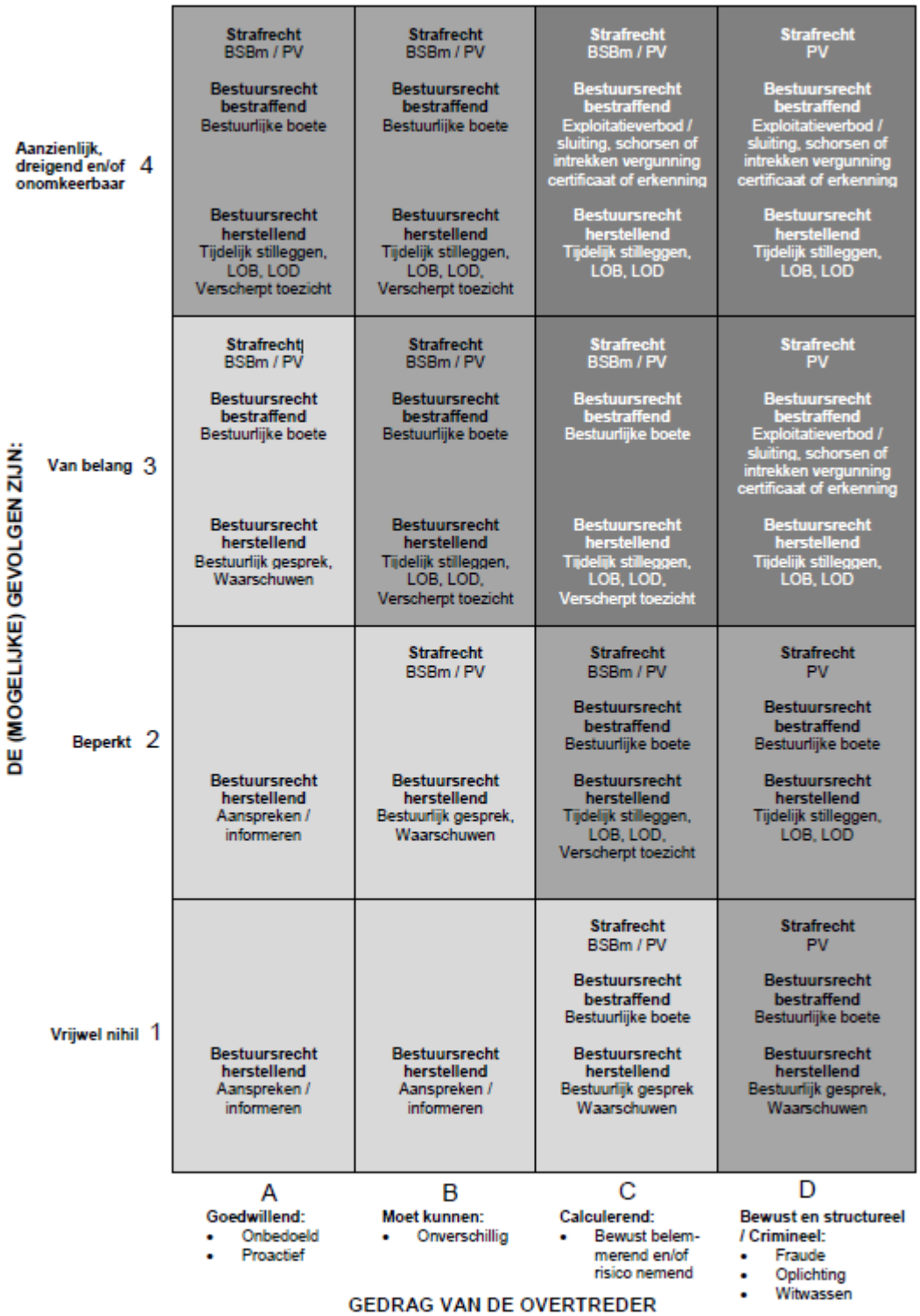
De handhavingsstrategie van het Beleidsplan OWO-VTH is primair gericht op het optreden tegen overtredingen en het beëindigen van illegale situaties. Als legalisatie niet mogelijk is, wordt de verdere handhavingsaanpak bepaald. Dit gebeurt op basis van risico's, naleefgedrag en prioriteit, maar ook andere mogelijkheden van aanpak (buurtbemiddeling, extra tijd gunnen) worden bekeken. Als het toezicht niet tot oplossingen leidt, dan is handhaving een (logisch) sluitstuk. Een eenmaal ingezet handhavingstraject wordt doorgezet tot de overtreding is beëindigd en sancties worden geëffectueerd. Consequent en vasthoudend optreden is nodig om reden van geloofwaardigheid. Elk handhavingstraject is ook maatwerk.

Het Beleidsplan OWO-VTH hanteert de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) voor het gehele VTH-takenpakket. Het principe van de LHS is dat elke overtreding wordt "ingeschaald" op basis van de ernst en het risico van de overtreding en het gedrag van de overtreder. Vervolgens wordt gemotiveerd gekozen voor bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke vervolgstappen.

De kern van de LHS is de "interventiematrix". Dit is een blokkenschema waarin op basis van 1. de ernst van de overtreding en 2. Het gedrag van de overtreder, passende bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke instrumenten worden benoemd. Uitgaande van de interventiematrix, wordt afgewogen welke (combinatie van) sancties het meest doeltreffend is om een overtreding te beëindigen. Bij de interventiematrix hoort een stappenplan. Daarbij hoort dat het aantal stappen in de bestuursrechtelijke matrix afhankelijk is van de "inschaling" van de overtreding in de interventiematrix. (blz 49 beleidsplan).

De landelijke Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen wordt gehanteerd als algemene richtlijn. Deze leidraad biedt enig houvast bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom en het maximum te verbeuren bedrag. Afhankelijk van de overtredingssituatie, kan gemotiveerd worden afgeweken van de genoemde bedragen.

De interventiematrix :



Toepassing Beleidsplan OWO-VTH op De Prikkedam

Uitgaande van het risico gestuurd uitoefenen van toezicht zoals het Beleidsplan OWO-VTH hanteert kan worden gekeken naar de risico's die zich kunnen voordoen op het motorcrossterrein De Prikkedam. Hierbij dient niet uit het oog te worden verloren dat De Prikkedam een lange voorgeschiedenis heeft die aanleiding heeft gegeven voor het opstellen van het Toezicht- en Handhavingsplan voor het motorcrossterrein. Uit deze lange voorgeschiedenis komt naar voren dat er behoefte was aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat dat op een juiste manier planologisch zou worden verankerd en op het behoud waarvan de gemeente toezicht zou uitoefenen en indien nodig zou handhaven. Deze planologische verankering is sinds 9 november 2022, toen de Raad van State het bestemmingsplan De Prikkedam definitief heeft goedgekeurd, een feit. Gelet op de lange voorgeschiedenis is het raadzaam om in bepaalde mate beleid op te stellen specifiek voor het toezicht en de handhaving op De Prikkedam.

Voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn de effecten die het motorcrossterrein buiten de baan heeft bepalend. Het bestemmingsplan Motorcrossterrein De Prikkedam bevat voorschriften om dat aanvaardbare woon- en leefklimaat te waarborgen. Er kan van worden uitgegaan dat wanneer de voorschriften van het bestemmingsplan worden nageleefd, er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Dan zijn de gevolgen van het gebruik van het motorcrossterrein acceptabel te achten.

In het bestemmingsplan zijn voorschriften opgenomen voor een drietal bestemmingen die op het terrein liggen. Het gaat om de bestemmingen "agrarisch", "natuur" en "motorcrossterrein". Deze bestemmingen staan samengevat het gebruik als agrarische cultuurgrond, natuur en dagrecreatie en motorcrossen en dagrecreatie toe. Duidelijk is, en dat blijkt ook uit de voorgeschiedenis, dat het motorcrossen de grootste gevolgen heeft voor de omgeving. Het gaat hierbij steevast over het geluid. Omdat deze component de meeste impact heeft voor de omwonenden, en daarover ook vooral klachten zijn ontvangen in de afgelopen jaren, ligt het voor de hand om in ieder geval voor dit aspect specifiek toezicht- en handhavingsbeleid te behouden.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de meeste onderwerpen die in het huidige Toezicht- en Handhavingsplan staan niet door het bestemmingsplan worden gereguleerd, maar dat daarvoor andere wet- en regelgeving geldt. Die andere wet- en regelgeving heeft betrekking op vergunningen die relevant zijn voor De Prikkedam zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)/Wet milieubeheer voor de milieuvergunning, het Bouwbesluit voor brandveilig gebruik, de APV voor een kapvergunning en evenementen. Voor de onderwerpen kamperen geldt de gemeentelijke Verordening kleinschalig kamperen en ten aanzien van drank en horeca moet worden gekeken naar de Alcoholwet. Ten aanzien van de bouwwerken en ruimtelijke ordening bevat het bestemmingsplan wel voorschriften, namelijk bouwregels en gebruiksregels. Van de door het bestemmingsplan toegelaten bouwwerken op zichzelf gaan geen voor de omgeving direct merkbare gevolgen uit.

Gelet op het voorgaande kan ervoor worden gekozen om het Toezicht- en Handhavingsplan te wijzigen in die zin dat er alleen nog beleid over het toezicht en de handhaving van de geluidsvoorschriften uit het bestemmingsplan op wordt genomen. Voor de overige onderwerpen kan worden aangesloten bij de wijze van toezicht houden en handhaven van het Beleidsplan OWO-VTH. Op deze manier wordt toegewerkt naar een verdere normalisering van het toezicht en de handhaving op De Prikkedam.

Daarnaast kan worden gewezen op het feit dat het Toezicht- en Handhavingsplan een strak keurslijf is gebleken doordat gedetailleerd is voorgeschreven hoe, wanneer en door wie het toezicht wordt uitgeoefend. Dit heeft ertoe geleid dat een paar keer is afgeweken van dit beleid om in te kunnen spelen op concrete situaties. Hoewel die afwijkingsruimte er juridisch gezien altijd is bij bijzondere

omstandigheden is het vanwege de verbeterde naleving niet langer noodzakelijk om het toezicht en de wijze van handhaving op die manier te bepalen.

Tevens wil het college in het vervolg meer flexibiliteit om ook op ontwikkelingen te kunnen inspelen, zoals bijvoorbeeld de Omgevingswet. Handhaving is immers altijd maatwerk en toezicht is alleen een middel en geen doel.

Het college kiest ervoor om uiterlijk binnen twee jaar na vaststelling van dit beleid opnieuw te gaan evalueren. Op dat moment kan worden afgewogen of het aangepaste Toezicht- en Handhavingsplan in stand moet blijven, moet worden aangepast of misschien wel geheel ingetrokken.

II. TOEZICHT- EN HANDHAVINGSPLAN DE PRIKKEDAM 2023

Inleiding

Naar aanleiding van de evaluatie wordt Het Toezicht- en Handhavingsplan Motorcrossterrein De Prikkedam (2019) aangepast en gewijzigd vastgesteld. In dit Toezicht- en Handhavingsplan Motorcrossterrein De Prikkedam 2023 is uitgeschreven hoe en hoe vaak het college toezicht zal houden op de geluidsvoorschriften uit het bestemmingsplan De Prikkedam.

A. Toezicht

Maximale geluidniveaus op beoordelingspunten

Wij zetten capaciteit in op situaties met de grootste risico's en laag naleefgedrag. Zoals gezegd zijn de op de buiten het motorcrossterrein gelegen beoordelingspunten gegeven normen voor het toegestane langtijdgemiddelde geluidsniveau en het maximaal toegestane geluidniveau (de pieken) leidend. Wanneer binnen die normen wordt gehandeld, kan ervan worden uitgegaan dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Gelet op het risico gestuurd houden van toezicht van de gemeente wordt de inzet met name hierop toegespitst. De toezicht activiteiten worden daar ingezet waar de grootste risico's en prioriteiten liggen. Zoals in de evaluatie is uiteengezet, zal daarom het Toezicht- en Handhavingsplan worden aangepast in die zin dat er alleen nog specifiek toezicht- en handhavingsbeleid wordt gehanteerd ten aanzien van de geluidsvoorschriften uit het bestemmingsplan.

Voor het onderdeel geluid zijn in het bestemmingsplan een aantal bepalingen opgenomen. Het gaat in de eerste plaats om artikel 5.4.2. Hierin is – naast het maximum aantal openstellingsdagen en –uren – op zes beoordelingspunten die buiten het motorcrossterrein liggen aangegeven wat daar de maximale geluidbelasting mag zijn. Enerzijds gaat het daarbij om het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau (LAr,LT) in dB(A) en anderzijds het maximale geluidsniveau (LAmax) in dB(A) in de dagperiode van het geluid vanwege activiteiten op het motorcrossterrein.

Er zal minimaal 1 x per maand bij wijze van steekproef een geluidmeting plaatsvinden. De meting kan bestaan uit een meting gedurende de gehele periode van een training of een wedstrijd of een deel daarvan. Het doel van deze geluidmeting is om te controleren of de geluidsnormen op de beoordelingspunten worden nageleefd of niet. Als na 6 achtereenvolgende metingen blijkt dat er geen overschrijdingen zijn geweest, zal worden overgeschakeld op het minder vaak en slechts incidenteel steekproefsgewijs controleren op overschrijding van de geluidsnormen op de beoordelingspunten.

Maximaal bronvermogen tijdens wedstrijden

Daarnaast bevat het bestemmingsplan twee nieuwe regels naar aanleiding van de tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het eerste staat in artikel 5.4.2 onder h: *tijdens motorcrosswedstrijden is het gebruik van crossmotoren die een geluidsniveau veroorzaken van meer dan 94 dB(A), gemeten volgens de dynamische meetmethode, niet toegestaan.*

In het bestemmingsplan is dus voorgeschreven dat tijdens motorcrosswedstrijden het gebruik van crossmotoren die een geluidsniveau veroorzaken van meer dan 94 dB(A), gemeten volgens de

dynamische meetmethode, niet is toegestaan. Dat wil zeggen dat er wordt gemeten als de motoren in de baan rijden. Deze geluidgrenswaarde van 94 dB(A) volgt uit het Geluidreglement Noppensport van de KNMV. De Afdeling wilde dat de 94dB(A) werd opgenomen in het bestemmingsplan. Het doel van de 94dB(A) is dat extra wordt gewaarborgd dat buiten de baan, gemeten op de beoordelingspunten, een aanvaardbare geluidwaarde is tijdens de wedstrijden. Mocht er tijdens wedstrijden op de beoordelingspunten een overschrijding worden geconstateerd dan gaan we over tot controleren op het bronvermogen. Om geen vrijbrief te geven voor het niet naleven van deze regel zal bij wijze van steekproef worden gecontroleerd op het 94dB(A) bronvermogen.

Tonaal geluid

Het tweede nieuwe voorschrift is opgenomen in artikel 5.4.2 onder i: *het aandeel tweetaktmotoren mag op geen moment meer dan 50% bedragen van het totaal aantal crossmotoren dat op de motorcrossbanen rijdt.*

Deze nieuwe regel beoogt eveneens een extra waarborging te bieden dat buiten de baan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat wordt bereikt waarbij geen tonaal geluid hoorbaar is. Tonaal geluid wordt vanwege zijn karakter als extra hinderlijk beschouwd. Als criterium geldt dat het bijzondere karakter duidelijk hoorbaar moet zijn op het beoordelingspunt (en dus niet bij de bron). Herkenbaarheid van een specifieke geluidsbron hoeft geen aanwijzing te zijn van tonaliteit. Het bestemmingsplan bepaalt dat de geluidmetingen worden uitgevoerd conform de Handleiding meten en rekenen Industrielawaai en dat voor tonaal geluid 5dB(A) moet worden opgeteld bij de gemeten waarde. In de normstelling in het bestemmingsplan is rekening gehouden met het zich eventueel voordoen van tonaal geluid op de baan. Hierin is de toeslag van 5dB(A) meegerekend en daarmee in het toegestane langtijdgemiddeld beoordelingsniveau verdisconteerd.

Zoals eerder gememoreerd is in alle afgelopen jaren tijdens alle geluidmetingen géén tonaal geluid waargenomen. Het risico dat zich tonaal geluid voordoet is daarmee klein te noemen.

De motorsportvereniging registreert het aantal, en daarmee de verhouding, twee- en viertaktmotoren die meedoen aan trainingen en wedstrijden. Uitgangspunt is dat indien uit een geluidmeting blijkt dat tonaal geluid is opgetreden waardoor buiten de baan een overschrijding van het toegestane langtijdgemiddelde beoordelingsniveau optreedt er actief toezicht zal worden uitgeoefend op de naleving van de 50%-regel. Om te voorkomen dat hiermee een vrijbrief wordt afgegeven zal steekproefsgewijs worden gecontroleerd op de verhouding van de twee- en viertaktmotoren.

Manier van meten

Op alle zes beoordelingspunten kunnen geluidsmetingen uitgevoerd worden. De geluidsmetingen (moeten) worden uitgevoerd conform de Handleiding meten en rekenen Industrielawaai. Dat betekent onder andere dat alleen kan worden gemeten als de weersomstandigheden het toelaten. De keuze op welk beoordelingspunt geluid wordt gemeten is met name afhankelijk van de windrichting. De Handleiding geeft daarvoor een “meteoraam” zodat een goede en stabiele geluidsoverdracht zo veel mogelijk wordt gegarandeerd. Verder dienen metingen bij regen, sneeuw, mist of extreem lage of hoge temperaturen te worden vermeden omdat deze een betrouwbare werking van de apparatuur in de weg kunnen staan.

Tot nu toe vinden de geluidmetingen bemand plaats. De medewerker van de FUMO is tijdens de training of wedstrijd aanwezig op een van de beoordelingspunten en bedient al die tijd de meetapparatuur. Deze meetmethode heeft zich in de afgelopen jaren als (juridisch) betrouwbaar bewezen. Keerzijde is dat deze methode arbeidsintensief is.

In theorie is ook een andere wijze van meten mogelijk, namelijk door het installeren van een onbemand meetsysteem. Hiermee is nog geen ervaring opgedaan bij het motorcrossterrein De Prikkedam, en evenmin is komen vast te staan dat deze meetmethode tot dezelfde resultaten leidt en deze in gerechtelijke procedures overeind kunnen blijven. Uit jurisprudentie blijkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onbemande metingen niet zonder meer als onbetrouwbaar beschouwt, maar dat de keuze voor een bepaalde meetmethode afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. De onbemande meetmethode kan een betrouwbare methode zijn als door beluistering en analysering van de geluidopnamen op een betrouwbare manier kan worden vastgesteld of een geluidpiek door de inrichting is veroorzaakt indien er in de nabije omgeving van de inrichting geen activiteiten plaatsvinden die gelijksoortige piekgeluiden kunnen veroorzaken. Eventueel kan met behulp van een controlemeetpunt worden bepaald uit welke richting een geluidpiek is gekomen. Wel moet (kunnen) worden vastgesteld waardoor de geluidpiek is opgetreden. Tevens moet de overtreder op diens verzoek in de gelegenheid worden gesteld om de geluidopname te beluisteren en te analyseren.

Om die reden is ervoor gekozen om gedurende een bepaalde periode, bijvoorbeeld gedurende een periode waarin een gedoogbeschikking kan worden verleend aan de motorsportvereniging die zij op basis van het huidige Toezicht- en Handhavingsplan al kunnen aanvragen om de werking van de (verplichte) geluidschermen te testen (zie hierna), empirisch te onderzoeken welke meetmethode de meeste voordelen biedt. De beide meetmethodes (bemand en onbemand) zullen tegelijkertijd worden toegepast waarna een goede vergelijking mogelijk is. Ook kan het aspect van efficiency dan worden beoordeeld en vergeleken. Daarna zal definitief kunnen worden bepaald of de beide meetmethoden gebruikt mogen worden voor het toezicht en handhaving op het motorcrossterrein en van welke methode gebruik wordt gemaakt.

B. Handhaving

Handhavingsstrategie

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat als er sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift, het college in beginsel van haar bevoegdheid om handhavend op te treden, gebruik moet maken. Slechts in bijzondere omstandigheden mag het college afzien van handhavend optreden. Een bijzondere omstandigheid is onder andere concreet zicht op legalisatie. Of het feit dat handhavend optreden onevenredig is in verhouding met het te dienen belang. Of er sprake is van een bijzondere situatie, zal van geval tot geval moeten worden bepaald.

In het vorige Toezicht- en Handhavingsplan is uitgewerkt hoe na vaststelling van een overtreding bestuursrechtelijk wordt opgetreden. Dit is per categorie omschreven. Nu hiervoor is gekozen voor het – in het kader van het Toezicht- en Handhavingsplan – enkel toezicht houden op de naleving van de geluidvoorschriften en voor de overige onderdelen aansluiting te zoeken bij het overkoepelende algemene Beleidsplan OWO-VTH wordt in dit hoofdstuk alleen ingegaan op de handhavingsstrategie voor geluid.

In het vorige Toezicht- en Handhavingsplan is de volgende lijn gekozen voor het onderdeel geluid:

1. het opleggen van een last onder dwangsom zonder begunstigingstermijn en met een dwangsomhoogte van 2.000 euro per geconstateerde overtreding per dag met een maximale hoogte van 8.000 euro. De volgende last onder dwangsom is verhoogd naar 4.000 euro en in de daarop volgende last zou de dwangsom worden verhoogd naar 6.000 euro met een maximale hoogte van 24.000 euro.

2. Een last onder dwangsom voor het onderdeel geluid wordt ingetrokken als uit zes achtereenvolgende geluidsmetingen op ten minste twee verschillende beoordelingspunten blijkt dat de geluidsnormen van het bestemmingsplan niet worden overschreden.

Bestuurlijke sancties

Het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom is een bevoegdheid en geen verplichting. Het bestuursorgaan beschikt over beleidsvrijheid en wordt geacht bij het nemen van het besluit om al dan niet te handhaven de relevante belangen in het specifieke geval af te wegen. Deze vrijheid is in belangrijke mate ingeperkt door het uitgangspunt van de beginselplicht tot handhaving in de rechtspraak.

In dit hoofdstuk is uitgewerkt welke bestuurlijke sancties het college de motorsportvereniging kan opleggen en wat deze sancties inhouden.

1. Bestuursrechtelijke sanctiemiddelen

Met betrekking tot het optreden tegen overtredingen van wettelijke voorschriften bestaat de mogelijkheid gebruik te maken van een aantal bestuurlijke sanctiemiddelen. Deze sanctiemiddelen zijn in lijn met de interventiematrix en zijn:

a. waarschuwen – brief met een hersteltermijn;
b. last onder dwangsom.

Ad a. Waarschuwen – brief met een hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de motorsportvereniging naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om de geconstateerde overtreding ongedaan te maken en binnen welke (redelijke) termijn de overtreding ongedaan moet worden gemaakt. In de brief staat ook dat als de overtreding niet ongedaan wordt gemaakt er verdergaande bestuursrechtelijke maatregelen worden getroffen. Dit zijn een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

Gezien het handhavingsverleden ten aanzien van geluidsovertredingen (overschrijdingen geluidsnormen beoordelingspunten) is dit geen afdoende instrument meer. Bij dergelijke overtredingen zal daarom meteen worden over gegaan tot het opleggen van een last onder dwangsom (b).

Voor geconstateerde overtredingen van de nieuwe regels (50%-50% en 94 dB(A)) die niet hebben geleid tot een overschrijding van de geluidsnormen op de beoordelingspunten zal als eerste stap gebruik worden gemaakt van de waarschuwing.

Ingeval van overtreding van een van de nieuwe regels die wél leidt tot een overschrijding van de geluidsnormen zal geen waarschuwing worden verstuurd maar direct een last onder dwangsom worden opgelegd.

Ad b. Last onder dwangsom

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. Het gaat hierbij niet om een sanctie die als doel heeft om te straffen voor de overtreding (hoewel het in de praktijk wel zo kan voelen). De motorsportvereniging krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven redelijke termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:

1. voornemen last onder dwangsom, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen. De lastgeving in deze brief is veelal identiek aan de eventuele (definitief) op te leggen last onder dwangsom. Tegen dit voornemen bestaat (veelal twee weken) de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.

Omdat er nu een onherroepelijk bestemmingsplan ligt en de naleving is verbeterd zal het college bij een nieuwe overtreding waarvoor een nieuwe last onder dwangsom moet worden opgelegd eerst een voornemen sturen aan de motorsportvereniging. Hiermee wordt afgeweken van de tot en met de laatste last onder dwangsom van 2022 gehanteerde praktijk dat niet eerst een voornemen werd uitgebracht maar direct een definitieve last onder dwangsom werd opgelegd. Naar aanleiding van het voornemen kan een zienswijze worden ingediend.

2. (Definitief) besluit last onder dwangsom, dat wil zeggen: na afloop van de zienswijzetermijn wordt een definitieve last onder dwangsom opgelegd, tenzij de zienswijze tot een andere beslissing leidt. Tegen het definitieve besluit kunnen belanghebbenden een bezwaarschrift indienen.

3. Verbeuren en innen van een dwangsom: als de overtreding niet binnen de begunstigingstermijn ongedaan is gemaakt, verbeurt de motorsportvereniging van rechtswege een dwangsom. Deze

dwangsom zal dan in beginsel worden ingevorderd. Alleen in hele bijzondere omstandigheden kan worden afgezien van het innen van een dwangsom.

De hoogte van de dwangsom

In het vorige Toezicht- en Handhavingsplan is aangegeven dat bij overtredingen op het onderdeel geluid een last onder dwangsom wordt opgelegd zonder begunstigingstermijn en met een dwangsomhoogte van €2.000 per geconstateerde overtreding per dag met een maximale hoogte van €8.000. Bij een volgende overtreding zou worden overgegaan naar een dwangsom met een hoogte van €4000 en daarop volgend zou een dwangsom van €6000 met een maximum van €24000 worden opgelegd.

In de praktijk is deze lijn niet geheel gevolgd. Er is tweemaal een last onder dwangsom ter hoogte van €4000 met een maximum van €20.000 opgelegd. De redenen hiervoor waren dat het in een keer overschakelen naar een hogere dwangsom in de gegeven omstandigheden als onredelijk werd ervaren. Het opnemen van een “voorgeschreven” hoogte van de dwangsom houdt geen rekening met de concrete omstandigheden van het geval.

Over de hoogte van de dwangsom bepaalt artikel 5:32b lid 3 Algemene wet bestuursrecht: “De bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Met andere woorden: de bedragen moeten in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.” Het bedrag wordt dus bepaald aan de hand van de aard en ernst van de overtreding en de beoogde prikkel. Dat geeft de overheid veel ruimte om de hoogte te bepalen.

Van een dwangsom moet een voldoende prikkel uitgaan om de overtreding te beëindigen. Zoals gezegd zijn in de afgelopen jaren dwangsommen ter hoogte van €2000, €4000 en €6000 per dag opgelegd. Geconstateerd is dat dit in de jaren onder de werking van het bestemmingsplan tot meer naleefgedrag heeft geleid. Er ging blijkbaar voldoende prikkel uit van de hogere dwangsommen om de overtredingen te beëindigen.

Daarnaast is de motorsportvereniging verplicht om een geluidscherm te plaatsen. Wanneer aan deze verplichting is voldaan, kan worden verwacht dat dit leidt tot een vermindering van geluid voor omwonenden. Deze nieuwe omstandigheid moet worden meegewogen wanneer opnieuw een last onder dwangsom wordt opgelegd. Aan de andere kant moet de lange voorgeschiedenis van het motorcrossterrein niet uit het oog worden verloren. Daarbij komt dat wanneer van beleid wordt afgeweken in verband met omstandigheden die daartoe aanleiding geven deze afwijking een extra motivering behoeft.

Uit het voorgaande blijkt dat het moeilijk is om vooraf aan te geven welke dwangsommen in de gegeven omstandigheden zouden moeten worden opgelegd. Daarom is besloten om hierover geen specifiek beleid (meer) te maken, maar om in beginsel aansluiting te zoeken bij de landelijke Leidraad Handhavingsacties en Begunstigingstermijnen. Deze leidraad biedt enig houvast bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag. Deze leidraad is niet uitputtend bedoeld maar bevat voorbeelden. Het college dient altijd zelf een deugdelijke motivering over de hoogte van de gekozen bedragen in het besluit op te nemen.

Testen van verplichte maatregelen

In het vorige Toezicht- en Handhavingsplan is voor de motorsportvereniging de gelegenheid geboden om na de plaatsing van het (door het bestemmingsplan verplichte) geluidscherm een proefperiode aan te vragen waarbinnen kan worden getest of aan de geluidsnormen van het bestemmingsplan wordt voldaan. Doordat de bestemmingsplanprocedure lang heeft geduurd, heeft het aanvragen van een omgevingsvergunning voor het geluidscherm ook lang op zich laten wachten. Verwacht wordt dat het geluidscherm op korte termijn wordt geplaatst en dat de proefperiode kan worden aangevraagd. In de proefperiode kan worden getest of het geluidscherm in voldoende mate werkt.

Deze toestemming voor het houden van een testperiode moet worden aangevraagd en onderbouwd door de motorsportvereniging. Deze mogelijkheid wil het college blijven bieden. Er kan een redelijke proefperiode worden aangevraagd voor het testen van de maatregelen. De lengte van de proefperiode en de frequentie van testrijden moet door de motorsportvereniging voldoende worden onderbouwd. Gedurende deze proefperiode zullen bij eventuele overschrijdingen geen sancties worden toegepast. Dit betekent wel dat deze proefperiode zo kort als redelijkerwijs mogelijk dient te worden gehouden. Aan deze toestemming kan het college voorschriften verbinden.

Intrekken last onder dwangsom

In het vorige Toezicht- en Handhavingsplan staat dat een last onder dwangsom voor het onderdeel geluid wordt ingetrokken als uit zes achtereenvolgende geluidsmetingen op ten minste twee verschillende beoordelingspunten blijkt dat de geluidsnormen van het bestemmingsplan niet worden overschreden. Deze formulering laat geen ruimte voor een belangenafweging. Op deze regel is in 2021 een beroep gedaan door de motorsportvereniging. Hierop is de last onder dwangsom ook ingetrokken. Tegen deze beslissing loopt nog een beroep bij de bestuursrechter.

Daarnaast is intrekking van een last onder dwangsom mogelijk op grond van artikel 5:34 lid 2 Algemene wet bestuursrecht. Het bestuursorgaan dat een last onder dwangsom heeft opgelegd, kan op verzoek van de overtreder de last opheffen indien de beschikking een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd. Het bestuursorgaan kan onder omstandigheden weigeren de last op te heffen, maar zal dan dienen te motiveren waarom zulks niet moet geschieden. Het artikel staat er niet aan in de weg dat het bestuursorgaan ambtshalve reeds binnen een jaar beslist dat de dwangsombeschikking kan worden opgeheven of ingetrokken. Volgens vaste rechtspraak is echter de omstandigheid dat gevolg wordt gegeven aan de last, geen reden voor herroeping daarvan. Een verplichting tot een grondige heroverweging bestaat echter pas na een jaar wanneer binnen dat jaar geen dwangsom is verbeurd.

Nu de Algemene wet bestuursrecht al voorziet in de mogelijkheid om een last onder dwangsom in te trekken en nog niet duidelijk is hoe de rechter oordeelt over de intrekking van de last onder dwangsom na zes metingen zonder overschrijdingen, kiest het college ervoor om aan de intrekkingsbevoegdheid geen nadere invulling meer te geven. Een eventueel verzoek tot intrekking van een last onder dwangsom zal aan artikel 5:34 lid 2 Algemene wet bestuursrecht worden getoetst.

Het college wijst erop dat op het moment van het schrijven van dit document nog een last onder dwangsom geldig is. Er is geen overtreding meer geconstateerd tijdens de zeven metingen die sindsdien zijn uitgevoerd.