

## Toezicht- en Handhavingsplan 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 geluidsvorschriften 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 geluidsniveau (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 geluidsvorschriften 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 (LAm<sub>ax</sub>) 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 langtijd-gemiddeld 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 langtijd-gemiddelde 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 analyse 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 ge-

luidvoorschriften 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 overgegaan 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 motorcross-terrein 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

geluidsschermbord op korte termijn wordt geplaatst en dat de proefperiode kan worden aangevraagd. In de proefperiode kan worden getest of het geluidsschermbord 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 testritten 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 intrekkingbevoegdheid 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.