

Onderzoek naar Gemeentelijke Maatwerkregels voor Padelbanen

“Tussen racket en rust: Dijk en Waard onderzoekt de geluidsimpact van padelbanen voor een harmonieuze toekomst”.

Uitgevoerd door: Gemeente Dijk en Waard

Onderzoeksteam: Leyla Zabihi & Justine Tan

Datum: Juni 2024



Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1 Aanleiding
- 1.2 Methodologie
- 1.3 Leeswijzer

2. Samenvatting

3. Juridische overwegingen en relevante uitspraken bij het opstellen van beleid met extra maatwerkregels

- Inleiding
- 3.1 Artikel "De evenredigheidstoets nieuwe stijl"
- 3.2 Arrest "Appingedam" (C-360/15) van het Europese Hof van Justitie
- 3.3 Wachlijst voor padel
- 3.4 Juridische eisen voor beleid opstellen met maatwerkregels padel
- 3.5 Tussenconclusie

4. Juridisch kader algemeen

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Juridisch kader voor de toetsing van aanvragen van padelbanen vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet; 'oude recht'
 - 4.2.1 Voldoen aan het bestemmingsplan; passend binnen de bestemming ('sport')
 - 4.2.2 Akoestisch onderzoek
 - 4.2.3 Activiteitenbesluit milieubeheer
 - 4.2.4 Stemgeluid en omgevingsgeluid
 - 4.2.5 Impulstoeslag
 - 4.2.6 Afwijken van het bestemmingsplan; niet passend binnen de bestemming 'sport'
 - 4.2.7 Tweesporenbenadering
- 4.3 Juridisch kader voor de toetsing van aanvragen van padelbanen na de inwerkingtreding van de Omgevingswet
 - 4.3.1 Omgevingswet, omgevingsplan en bruidsschat
 - 4.3.2 Eén spoor; door integratie ruimtelijk en milieuspoor
 - 4.3.3 Voldoen aan het omgevingsplan Dijk en Waard; passen binnen de bestemming 'sport'
 - 4.3.4 Kracht van de Omgevingswet
 - 4.3.5 Mogelijkheden voor afwijken
 - 4.3.6 Akoestisch onderzoek nu altijd vereist
 - 4.3.7 Participatie
 - 4.3.8 Disclaimer
 - 4.3.9 Impuls- en piekgeluid
- 4.4 Aanscherping normen omgevingsplan en beleidscyclus Omgevingswet
 - 4.4.1 Nieuwe bevoegdheid: Aanscherpen van geluidsnormen van het omgevingsplan specifiek voor padel
 - 4.4.2 Bevoegdheid proactief of reactief inzetten
 - 4.4.3 Juridische eisen voor aanscherpen normen

- 4.4.4 Beleidscyclus Omgevingswet
- 4.4.5 Rol beleidscyclus bij aanscherpen van geluidsnormen omgevingsplan

- 4.5 Tussenconclusie

5. Handreiking Padel en geluid

- 5.1 Inleiding en aanleiding
- 5.2 Toetsingskaders en wetgeving
- 5.3 Invloedsgebied van padelbanen
- 5.4 Toetsingskader gebiedstypering
- 5.5 Geluidbronvermogen
- 5.6 Adviezen voor betrokken partijen
- 5.7 Tussenconclusie

6. Praktijk analyse Dijk en Waard

- 6.1 Inleiding
- 6.2 Verslag van intern overleg 'projectgroep motie padel' en overleg met OD NHN
- 6.3 Locatiebeoordeling bestaande sportterreinen Dijk en Waard
- 6.4 Tussenconclusie

7. Conclusie

- 7.1 Eindconclusie

8. Bijlagen

- Bijlage 1: Infographic bouwregels voor padelbanen
- Bijlage 2: Infographic beleidscyclus Omgevingswet
- Bijlage 3: Motie Gemeentelijke Maatwerkvoorschriften
- Bijlage 4: Beantwoording van motievragen
- Bijlage 5: Verslagen overleggen 'projectgroep motie padel' en OD NHN

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De mogelijke aanleg van padelbanen in de gemeente Dijk en Waard heeft geleid tot discussies en bezorgdheid onder inwoners. Op 7 november 2023 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht onderzoek te doen naar de mogelijkheid om beleid op te stellen met extra maatwerkvoorschriften (hierna: maatwerkregels) waaraan aanvragen voor padelbanen binnen de gemeente Dijk en Waard moeten voldoen. Deze motie is ingegeven door de zorgen over de geluidsimpact die de aanleg van padelbanen met zich meebrengt.

Dit onderzoek richt zich op de vraag of het opstellen van beleid met extra maatwerkregels specifiek voor padelbanen in de gemeente Dijk en Waard mogelijk en juridisch haalbaar is. Indien blijkt dat dit niet mogelijk is, worden alternatieve oplossingen onderzocht. Hierdoor wordt duidelijk welke opties er zijn om de geluidsimpact van padelbanen te beheersen.

1.2 Methodologie

Het onderzoek volgt een gestructureerde methodologie waarbij diverse bronnen en overlegmomenten worden geraadpleegd:

1.2.1 *Juridisch kader analyse:*

Een analyse van het juridische kader met betrekking tot sportfaciliteiten, geluidsnormen en de ruimtelijke en milieukundige toets binnen de gemeente Dijk en Waard, zowel onder het oude recht als de nieuwe Omgevingswet.

1.2.2 *Analyse van de Handreiking Padel en Geluid:*

Evaluatie van de Handreiking Padel en Geluid (januari 2023) om inzicht te verkrijgen in de geluidsimpact van padelbanen.

1.2.3 *Bespreking van uitspraken en artikelen:*

Bestudering van relevante juridische uitspraken en artikelen om de juridische haalbaarheid en proportionaliteit van maatwerkregels voor padelbanen te beoordelen.

1.2.4 *Praktijkonderzoek Dijk en Waard:*

Analyse van verslagen van interne overlegmomenten en overleg met de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN), inclusief locatieanalyses.

1.2.5 *Beantwoording van motievragen:*

Beoordeling en beantwoording van de vragen uit de motie van de Raad op basis van de verzamelde informatie.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport biedt een gedetailleerde analyse van de juridische en praktische haalbaarheid van het opstellen van beleid met extra maatwerkregels voor padelbanen binnen de gemeente Dijk en Waard. Daarnaast geeft het rapport alternatieve oplossingen voor het geval deze maatwerkregels niet mogelijk blijken te zijn. Het rapport is als volgt opgebouwd:

1.3.1 *Inleiding:*

Beschrijving van de aanleiding, methodologie en leeswijzer.

1.3.2 *Uitspraken en artikelen:*

Bespreking van relevante juridische uitspraken en artikelen die betrekking hebben op de juridische context en de impact van padelbanen.

1.3.3 *Juridisch kader:*

Analyse van het juridische kader voor de toetsing van aanvragen voor padelbanen, zowel

onder de oude wetgeving als na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit omvat de eisen voor het bestemmings- omgevingsplan, akoestisch onderzoek, en de mogelijkheden om af te wijken van normen.

1.3.4 *Handreiking Padel en Geluid:*

Bespreking van de Handreiking, inclusief toetsingskaders, het invloedsgebied van padelbanen, en adviezen voor betrokken partijen.

1.3.5 *Praktijk analyse Dijk en Waard:*

Resultaten van het praktijkonderzoek in Dijk en Waard, waaronder verslagen van interne overlegmomenten en locatiebeoordelingen van bestaande sportterreinen.

1.3.6 *Conclusie:*

Samenvatting van de bevindingen van het onderzoek, inclusief de evaluatie van nieuwe mogelijkheden onder de Omgevingswet en de beantwoording van de onderzoeksvragen uit de motie van de gemeenteraad.

1.3.7 *Bijlagen:*

Aanvullende documentatie en informatie die relevant is voor het onderzoek, zoals sheets, bestemmingsplantoetsen, infographics, en de beantwoording van motievragen.

2. Samenvatting

Aanleiding

Dit onderzoek richt zich op de geluidsimpact van padelbanen binnen de gemeente Dijk en Waard, naar aanleiding van de aangenomen motie 'Gemeentelijke Maatwerkvoorschriften Padelbanen'. De motie verzocht om een onderzoek naar de haalbaarheid van het opstellen van beleid met extra maatwerkvoorschriften (maatwerkregels). Daarnaast is gekeken naar het aanscherpen van bestaande geluidsnormen in het 'omgevingsplan Dijk en Waard' (hierna: omgevingsplan). Dit onderzoek biedt inzichten die van invloed zijn op het vergunningsproces en de beleidsvorming rondom padelbanen.

Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet in januari 2024 hebben gemeenten nieuwe bevoegdheden gekregen om de fysieke leefomgeving te beheren. Geluidsnormen voor padelbanen zijn nu opgenomen in het omgevingsplan, waardoor het mogelijk is om hiervan af te wijken via maatwerkvoorschriften bij vergunningverlening. Het juridische kader biedt ook ruimte voor afwijkingen via de 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (ETFAL-toets), waarbij alle belangen worden meegewogen. Daarnaast is participatie nu een belangrijk onderdeel van het proces en is akoestisch onderzoek altijd verplicht, wat samen zorgt voor een betere bescherming van de leefomgeving.

Belangrijkste bevindingen en acties

Uit het onderzoek is gebleken dat er op dit moment onvoldoende 'objectieve gronden' binnen de gemeente Dijk en Waard zijn om apart beleid voor padelbanen op te stellen en/of het bestaande beleid aan te passen. Dat betekent dat er geen harde bewijzen of meetbare feiten zijn om apart beleid voor padelbanen te rechtvaardigen. Om in de toekomst wel een beroep op 'objectieve gronden' te kunnen doen, zal het college volgens de beleidscyclus van de Omgevingswet padelvergunningen evalueren en objectieve gegevens verzamelen.

Het college heeft een extern onderzoeksbureau ingeschakeld om de piekgeluidbelasting van padelbanen te onderzoeken. Hoewel de huidige normen reeds een solide basis vormen, vraagt het piekgeluid bij padel om speciale aandacht. Dit initiatief toont niet alleen de proactieve en transparante houding van het gemeentebestuur, gericht op het adresseren van de behoeften en zorgen van de inwoners, maar draagt ook bij aan de beleidscyclus door het verzamelen van objectieve, meetbare gegevens.

Hoe nu verder?

Het college zal de verleende vergunningen voor padelbanen evalueren en alle jurisprudentie over het afwijken van geluidsnormen in overweging nemen voor eventuele beleidsaanpassingen. De uitkomsten van het piekgeluidonderzoek zullen met de raad worden gedeeld, naar verwachting in het vierde kwartaal. Mocht uit het onderzoek blijken dat er voldoende grondslag is om het beleid aan te passen, dan zal dit verder worden uitgewerkt. We blijven de beleidscyclus in de komende jaren inzetten om continu te evalueren en te monitoren. Dit continue proces stelt de gemeente in staat om flexibel en responsief op te treden ten aanzien van de geluidsimpact van padelbanen, met het oog op een evenwichtige en verantwoorde ontwikkeling van sportfaciliteiten binnen Dijk en Waard.

3. Juridische overwegingen en relevante uitspraken bij het opstellen van beleid met extra maatwerkregels

In dit hoofdstuk wordt bekeken welke vereiste juridische stappen een gemeente moet volgen om beleid met extra maatwerkregels voor padel op te kunnen stellen. De evolutie van de evenredigheidstoets in het bestuursrecht, Europese jurisprudentie en de groeiende populariteit van padel worden besproken. Deze bronnen werpen licht op de uitdagingen en juridische overwegingen rondom de aanleg van padelbanen.

3.1 Artikel "De evenredigheidstoets nieuwe stijl"

In het artikel "De evenredigheidstoets nieuwe stijl,"¹ wordt de evolutie van de evenredigheidstoets in het bestuursrecht belicht. Het evenredigheidsbeginsel, zoals vastgelegd in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), houdt in dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn ten opzichte van het beoogde doel. Er wordt onderscheid gemaakt tussen besluiten op basis van discretionaire en gebonden bevoegdheden, waarbij factoren zoals geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid in strikte zin een rol spelen. De intensiteit van de toetsing hangt af van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de doelen van het besluit en de gevolgen voor de betrokken belangen.

Relatie met het onderzoek naar padel:

Bij het nemen van besluiten, zoals het opstellen van maatwerkregels voor padelbanen, moeten de nadelige gevolgen niet onevenredig zijn in vergelijking met het beoogde doel. Dit betekent dat beleid met extra maatwerkregels voor padelbanen aan verschillende criteria moeten voldoen:

1. Evenredigheid (artikel 3:4 Awb): de regels moeten redelijk zijn in verhouding tot het beoogde doel, zoals het waarborgen van veiligheid of het minimaliseren van overlast voor omwonenden.
2. Noodzakelijkheid (artikel 3:4 Awb): er mogen geen minder ingrijpende alternatieven beschikbaar zijn om het doel te bereiken.
3. Geschiktheid (artikel 3:4 Awb): de regels moeten effectief zijn in het bereiken van het gewenste resultaat.
4. Motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb): de besluiten moeten deugdelijk worden gemotiveerd met objectieve gegevens zoals metingen of studies.

Deze principes waarborgen dat de maatwerkregels juridisch rechtmatig zijn en een evenwichtige benadering bieden tussen verschillende belangen en doelstellingen.

3.2 Arrest "Appingedam" (C-360/15) van het Europese Hof van Justitie

Een belangrijke uitspraak die van invloed kan zijn op het opleggen van maatwerkregels is de zaak "Appingedam" (C-360/15) van het Europese Hof van Justitie. Deze zaak betrof een nationale regeling die de vestiging van detailhandelsbedrijven buiten het stadscentrum beperkte. Het Hof oordeelde dat dergelijke beperkingen alleen gerechtvaardigd zijn als ze worden gemotiveerd door dwingende redenen van algemeen belang, zoals het behoud van het stadscentrum of de bescherming van het milieu, en als ze evenredig zijn (artikel 34 en 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - VWEU).

Relatie met het onderzoek naar padel:

De principes die voortkomen uit de uitspraak in de zaak "Appingedam" zijn dat de gemeente moet aantonen dat de maatregel noodzakelijk is en dat er geen minder beperkende maatregelen

¹ <https://www.stibbe.com/nl/publications-and-insights/de-evenredigheidstoets-nieuwe-stijl-een-overzichtsblog-met-visual-over-de>

mogelijk zijn om hetzelfde doel te bereiken. In het geval van maatwerkregels voor padelbanen betekent dit dat de gemeente moet kunnen aantonen dat de maatregel noodzakelijk is om bijvoorbeeld geluidsimpact te beperken, en dat er geen minder beperkende maatregelen mogelijk zijn om hetzelfde doel te bereiken. Bovendien moet er daadwerkelijk ongerechtvaardigde geluidsimpact zijn die de maatregel rechtvaardigt. Hierdoor wordt gewaarborgd dat de opgelegde regels niet verder gaan dan nodig is om het beoogde doel te realiseren.

Door deze principes te volgen, kan de gemeente ervoor zorgen dat de maatwerkregels juridisch houdbaar zijn en een evenwichtige benadering bieden tussen het bevorderen van sportfaciliteiten en het beschermen van de belangen van omwonenden.

3.3 Wachtlijst voor padel

Het artikel "Wachtlijst voor padel"² bespreekt de groeiende populariteit van de padelsport in Nederland, wat resulteert in aanzienlijke wachtlijsten bij tennis- en padelverenigingen. De vraag naar padelbanen overtreft vaak het aanbod, waardoor aspirant-spelers soms jaren moeten wachten voordat ze lid kunnen worden van een club. Dit illustreert de enorme populariteit van de sport en de behoefte aan meer speelmogelijkheden.

Relatie met het onderzoek naar padel:

De sterke groei en populariteit van padel benadrukken het belang van een zorgvuldige afweging bij het opstellen van extra maatwerkregels voor padelbanen. Het is belangrijk dat het beleid proportioneel is (artikel 3:4 Awb), zodat de groei van padel niet wordt belemmerd, terwijl de belangen van alle betrokken partijen worden beschermd. De gemeente moet ervoor zorgen dat de maatwerkregels niet verder gaan dan nodig is om de eventuele geluidsimpact te beperken en dat ze gebaseerd zijn op objectieve gegevens en een gedegen belangenafweging.

3.4 Juridische eisen voor beleid opstellen met maatwerkregels padel

De besproken uitspraken en artikelen in de hoofdstukken 3.1 en 3.2, laten zien dat het opleggen van extra maatwerkregels voor padelbanen zorgvuldig moet worden overwogen en gerechtvaardigd. De evenredigheidsstoets, benadrukt dat de nadelige gevolgen van besluiten niet onevenredig mogen zijn in vergelijking met het beoogde doel (artikel 3:4 Awb). Dit principe wordt ondersteund door Europese jurisprudentie, die aangeeft dat beperkingen alleen gerechtvaardigd zijn als ze evenredig zijn en worden gemotiveerd door dwingende redenen van algemeen belang. De groeiende populariteit van padel onderstreept de noodzaak van beleid dat de groei van padel niet belemmert, maar tegelijkertijd de belangen van alle betrokken partijen beschermt.

Bij het opstellen van maatwerkregels moet aan verschillende juridische criteria worden voldaan:

- **Onderbouwing** (artikel 3:46 Awb): het moet goed onderbouwd zijn met objectieve gegevens, zoals akoestisch onderzoek en andere relevante data. Het motiveringsbeginsel vereist dat besluiten deugdelijk worden onderbouwd.
- **Participatie** (artikel 3.8 Ow): betrokkenen, zoals omwonenden en exploitanten van padelbanen, moeten worden betrokken bij het proces via inspraakprocedures. Dit bevordert transparantie en zorgt ervoor dat verschillende belangen worden meegewogen.
- **Proportionaliteit** (artikel 3:4 Awb): de maatwerkregels moeten proportioneel zijn en in verhouding staan tot de beoogde doelen. De gemeente moet alternatieven overwegen en alleen ingrijpen als dat noodzakelijk en proportioneel is.
- **Zorgvuldigheid** (artikel 3:2 Awb): De gemeente moet zorgvuldig alle relevante feiten en belangen afwegen voordat zij een besluit neemt. Dit houdt in dat een grondige geluidsstudie noodzakelijk is om de werkelijke geluidsimpact van padelbanen te

² Wachtlijst voor padel soms wel 6 jaar: 'Sport is extreem gegroeid' | RTL Nieuws | RTL.nl

beoordelen.

- Gelijkheid (artikel 1 Grondwet en artikel 4:84 Awb): Gemeenten moeten gelijksoortige gevallen op dezelfde manier behandelen. Als andere sporten of activiteiten met vergelijkbare potentiële geluidsimpact geen extra maatwerkregels hebben gekregen, moet de gemeente kunnen motiveren waarom padelbanen anders behandeld worden.

3.5 Tussenconclusie

Het opleggen van extra maatwerkregels voor padelbanen moet zorgvuldig worden overwogen en gerechtvaardigd. Het is essentieel dat regelgeving rondom padelbanen evenwichtig en proportioneel is om een gezonde ontwikkeling van de sport te waarborgen.

In hoofdstuk 6 worden de in dit hoofdstuk genoemde eisen getoetst en toegepast op de praktijk van Dijk en Waard.

4. Juridisch kader voor de toetsing van aanvragen voor padelbanen

4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk onderzoekt het juridisch kader voor padelbanen in Dijk en Waard, zowel vóór als na de invoering van de Omgevingswet. Eerst wordt de situatie vóór de Omgevingswet behandeld, met aandacht voor de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), inclusief bestemmingsplannen, akoestisch onderzoek en het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Vervolgens worden de veranderingen na de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024 besproken, inclusief mogelijkheden voor afwijken van standaardnormen, de integratie van ruimtelijke en milieukundige aspecten, en de rol van de beleidscyclus bij het aanscherpen van geluidsnormen. Dit juridische kader vormt de basis voor de praktijkanalyse van Dijk en Waard in Hoofdstuk 6.

4.2 Juridisch kader voor de toetsing van aanvragen van padelbanen vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet; 'oude recht'

4.2.1 Voldoen aan het bestemmingsplan; passend binnen de brede bestemming 'sport'

Aanvragen voor padelbanen onder het 'oude recht' vielen onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Voldoet het plan aan de regels van het bestemmingsplan, dan moest de omgevingsvergunning worden verleend. Voldoen aan het bestemmingsplan betekende voldoen aan de regels uit de bestemming 'sport'. Dit houdt in dat er ruimtelijk wordt voldaan aan zowel de gebruiksregels als de bouwregels. Indien een aanvraag 'ruimtelijk' paste en voldeed aan het bestemmingsplan, moest de vergunning worden verleend. Dit volgt uit de Wabo, waarin een limitatief-imperatief stelsel is opgenomen. Dit betekent dat het college de vergunning niet kan weigeren als aan alle voorwaarden is voldaan. Planologische motieven kunnen geen reden zijn om de vergunning te weigeren als het initiatief voldoet aan de eisen van het bestemmingsplan.

4.2.2 Akoestisch onderzoek

Als een initiatief binnen het bestemmingsplan paste, hoefde er voorafgaand aan de vergunningverlening geen akoestisch onderzoek te worden verricht. Echter, voor de ingebruikname moest de initiatiefnemer een melding doen bij de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (hierna: OD NHN). De OD NHN kon besluiten dat er een akoestisch onderzoek bij de melding moest worden gevoegd als aannemelijk was dat niet aan de geluidsnormen kon worden voldaan.

4.2.3 Activiteitenbesluit milieubeheer

Naast de ruimtelijke toets werd een aanvraag voor padelbanen ook getoetst aan het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna ook: Activiteitenbesluit) voor milieunormen, zoals geluidsnormen. Indien een aanvraag niet voldeed aan de geluidsnormen, kon de verleende omgevingsvergunning (die ruimtelijk wel paste) niet worden gebruikt. Dit betekende dat de milieuaspecten, zoals geluid, nog steeds bepalend waren voor het gebruik van de vergunning. Wanneer de geluidsnormen uit het Activiteitenbesluit niet konden worden nageleefd, konden maatwerkvoorschriften worden opgelegd om alsnog aan deze normen te voldoen. Voorbeelden van dergelijke maatwerkvoorschriften zijn het plaatsen van een geluidsscherm of het vaststellen van specifieke speeltijden. Deze maatwerkvoorschriften waren afgestemd op de specifieke aanvraag en locatie.

4.2.4 Stemgeluid en omgevingsgeluid

Stemgeluid van bezoekers op het open terrein van een sportinrichting was uitgesloten in het Activiteitenbesluit. Ook omgevingsgeluid was uitgesloten als het initiatief ruimtelijk paste en voldeed aan het bestemmingsplan. Dit betekent niet dat deze aspecten nooit werden meegerekend. Als een plan ruimtelijk paste binnen de bestemming, waren de aspecten met betrekking tot geluid al meegewogen in het kader van de goede ruimtelijke ordening van het bestemmingsplan. De ruimtelijke afweging voor het toestaan van de functie (sport) inclusief het aspect geluid had reeds plaatsgevonden bij het opstellen van het bestemmingsplan.

4.2.5 Impulstoeslag

De geluidsnormen voor padelbanen, zoals vastgelegd in het Activiteitenbesluit, waren ingesteld op 50 dB(A) overdag, 45 dB(A) 's avonds en 40 dB(A) 's nachts. Er geldt echter op grond van de Handleiding meten en rekenen industrielawaai, waar in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit expliciet naar verwezen wordt, een impulstoeslag van 5 dB(A) die in rekening moet worden gebracht, omdat sprake is van een impulsachtig geluid.

4.2.6 Afwijken van het bestemmingsplan; niet passend binnen de bestemming 'sport'

Wanneer een plan in strijd was met het bestemmingsplan, had het college de discretionaire bevoegdheid om af te wijken via een uitgebreide procedure. Uit artikel 2.12 van de Wabo volgde dat afwijken alleen was toegestaan indien er geen strijd was met de goede ruimtelijke ordening (GRO). Dit moest worden onderbouwd in een goede ruimtelijke onderbouwing. Akoestisch onderzoek was verplicht en maakte onderdeel uit van de toets aan de GRO, waarbij ook omgevingsgeluiden en stemgeluid werden meegewogen. Er moest sprake zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

4.2.7 Tweesporenbenadering

Onder het 'oude recht' was er sprake van twee afzonderlijke sporen: het ruimtelijk spoor en het milieuspoor. De ruimtelijke aspecten werden getoetst aan het bestemmingsplan, terwijl de milieuaspecten, zoals geluidsnormen, werden getoetst aan het Activiteitenbesluit milieubeheer. Deze gescheiden benadering maakte de beoordeling van aanvragen minder geïntegreerd en kon leiden tot situaties waarin een vergunning wel ruimtelijk maar niet milieukundig kon worden gebruikt.

Voor een visuele uitleg over waarom bij padelbanen anders dan bij tennisbanen bouwregels relevant zijn, zie bijlage 1: Infographic bouwregels voor padelbanen.

4.3 Juridisch kader voor de toetsing van aanvragen van padelbanen na de inwerkingtreding van de Omgevingswet

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 heeft er een belangrijke verandering plaatsgevonden in het juridisch systeem. Dit subhoofdstuk beschrijft het nieuwe juridische kader onder de Omgevingswet en de mogelijkheden voor het afwijken van de standaard milieunormen, zoals geluid, door middel van maatwerkvoorschriften en de ETFAL-toets.

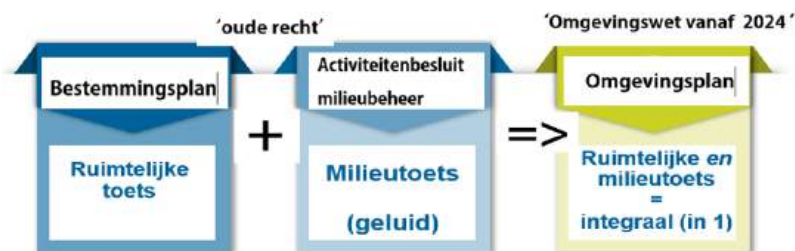
4.3.1 Omgevingswet, omgevingsplan en bruidsschat

De reeds ingevoerde Omgevingswet is een belangrijke verandering in de Nederlandse wetgeving. Het doel van deze wet is om de regelgeving voor de fysieke leefomgeving te vereenvoudigen en samen te voegen. De Omgevingswet omvat diverse aspecten zoals bouwen, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, en natuur. In het nieuwe stelsel is het bestemmingsplan geïntegreerd in het omgevingsplan. Dit omgevingsplan, opgesteld door gemeenten, is een

allesomvattend document dat alle regels voor de fysieke leefomgeving binnen de gemeente bevat. Het consolideert eveneens beheersverordeningen en omgevingsrechtelijke delen van andere verordeningen. De zogenaamde 'bruidsschat' bestaat uit een reeks van rijksregels die tijdelijk in het omgevingsplan zijn opgenomen bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze regels zijn overgenomen uit bestaande wetgeving en bieden gemeenten de mogelijkheid om geleidelijk eigen, specifieke regels te ontwikkelen.

4.3.2 Eén spoor; door integratie ruimtelijk en milieuspoor

De Omgevingswet integreert de regels voor ruimtelijke ordening en milieu in één samenhangend geheel. Dit betekent dat aanvragen voor activiteiten zoals het aanleggen van padelbanen zowel op ruimtelijke als milieukundige aspecten getoetst worden binnen hetzelfde kader. Deze integratie zorgt voor een meer geïntegreerde benadering van het beheer van de fysieke leefomgeving.



4.3.3 Voldoen aan het omgevingsplan Dijk en Waard; brede bestemming 'sport'

Onder het oude recht was het al zo dat, hoewel de bestemming 'sport' veel activiteiten toeliet, dit niet automatisch betekende dat alle activiteiten zonder meer waren toegestaan. Een zorgvuldige afweging van factoren zoals geluidsimpact was toen ook al noodzakelijk, zoals beschreven in hoofdstuk 4.2.6.

Met de invoering van de Omgevingswet in 2024 is deze aanpak verder verbeterd en verduidelijkt. Met de Omgevingswet zijn alle regels nu samengebracht in één geïntegreerd wettelijk kader, wat de beoordeling van aanvragen overzichtelijk en meer samenhangend maakt. Aanvragen voor padelbanen worden nu getoetst aan het omgevingsplan. Voldoet het initiatief aan de regels van het omgevingsplan (de ruimtelijke én de milieutoets), dan wordt een omgevingsvergunning verleend.

Het omgevingsplan bevat een geïntegreerd toetsingskader waarin zowel ruimtelijke als milieukundige aspecten zijn opgenomen. Voldoen aan het omgevingsplan betekent dat een initiatief moet voldoen aan de gebruiksregels, bouwregels en milieuregels, waaronder de geluidsnormen. De geluidsnormen uit het Activiteitenbesluit zijn immers overgenomen in de bruidsschat van het omgevingsplan. Een aanvraag voor padelbanen moet niet alleen passen binnen de bestemmingsregels 'sport', maar tegelijkertijd ook voldoen aan specifieke geluidsnormen en milieueisen die in het omgevingsplan zijn opgenomen. Het enkele feit dat een activiteit past binnen de bestemming 'sport' is niet langer voldoende om een vergunning te verkrijgen; er moet tevens worden voldaan aan de specifieke normen en eisen zoals gesteld in het omgevingsplan.

4.3.4 Kracht van de Omgevingswet

De Omgevingswet markeert een belangrijke verschuiving naar een meer geïntegreerde benadering van ruimtelijke en milieugerelateerde kwesties. Dit stelt gemeenten in staat om een vollediger beoordeling van aanvragen uit te voeren, waarbij de vroegere tweesporigenbenadering — waarin ruimtelijke en milieuaspecten gescheiden werden behandeld — is vervangen door één

samenhangend toetsingskader. Deze aanpak biedt een betere bescherming van de leefomgeving en versterkt de handhaving van regelgeving, zoals geluidsnormen.

Dankzij deze vernieuwing kunnen gemeenten zoals Dijk en Waard effectiever maatwerk leveren en de geluidsimpact van faciliteiten zoals padelbanen adequaat managen. De integrale aanpak van de Omgevingswet zorgt ervoor dat aanvragen grondig en consequent worden beoordeeld, waarbij alle relevante ruimtelijke en milieukundige aspecten gezamenlijk worden overwogen. Dit verhoogt de mogelijkheid om flexibel en specifiek in te spelen op de behoeften van de lokale gemeenschap.

De volgende subparagrafen zullen dieper ingaan op de mogelijkheden voor het afwijken van standaardnormen, de essentiële rol van akoestisch onderzoek, en de juridische en beleidsmatige overwegingen die komen kijken bij het aanpassen van geluidsnormen. De Omgevingswet faciliteert zo een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de leefomgeving, waarmee het welzijn van de gemeenschap en de bescherming van het milieu worden gewaarborgd.

4.3.5 Mogelijkheden voor afwijken

Onder de Omgevingswet zijn er verschillende mogelijkheden voor gemeenten om af te wijken van de standaardnormen in het omgevingsplan. Deze mogelijkheden zijn vastgelegd in verschillende artikelen van de Omgevingswet en de bijbehorende bruidsschat.

Afwijken BOPA (EFTAL)

Bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna ook: BOPA) is sprake van een activiteit die niet past binnen het huidige omgevingsplan. Voor dergelijke activiteiten moet een omgevingsvergunning worden aangevraagd om af te wijken van het omgevingsplan. Dit wordt geregeld door artikelen zoals artikel 5.1 Omgevingswet, dat de omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteiten regelt en stelt dat een vergunning moet worden verleend als de activiteit voldoet aan de beoordelingsregels van het omgevingsplan. Daarnaast stelt artikel 8.0a Bkl dat een omgevingsvergunning moet worden verleend als de activiteit niet in strijd is met de beoordelingsregels van het omgevingsplan, en dat voor BOPA's de omgevingsvergunning alleen wordt verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). artikel 22.280 van de bruidsschat bepaalt in het overgangsrecht dat bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de regels in het omgevingsplan, mits de activiteit bijdraagt aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Toepassen mogelijkheden artikel 22.45 bruidsschat

Onder de Omgevingswet biedt artikel 22.45 gemeenten de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften op te leggen voor activiteiten die potentieel milieubelasting veroorzaken, zoals geluidsoverlast door padelbanen. Artikel 22.45 stelt gemeenten in staat om proactief specifieke eisen te stellen aan dergelijke activiteiten die binnen het omgevingsplan passen. Deze maatwerkvoorschriften kunnen betrekking hebben op maatregelen zoals:

- Het beperken van bedrijfstijden om geluidshinder in de avonduren of weekenden te minimaliseren.
- Het vaststellen van maximale geluidsniveaus die aansluiten bij de lokale omstandigheden en de nabijheid van woongebieden.
- Het vereisen van geluiddempende voorzieningen, zoals akoestische schermen.

Het is belangrijk op te merken dat artikel 22.45 het bevoegd gezag onder de Omgevingswet ook de mogelijkheid geeft om maatwerkvoorschriften op te leggen in de vorm van een akoestisch onderzoek. Hoewel artikel 22.45 gemeenten niet rechtstreeks de bevoegdheid geeft om een akoestisch onderzoek te eisen, biedt het wel een juridische grondslag voor gemeenten om via

een maatwerkbesluit zo'n onderzoek te verlangen als onderdeel van de omgevingsvergunning. Dit is vooral relevant wanneer er sterke aanwijzingen zijn dat de gebruikelijke bedrijfsvoering problemen kan veroorzaken, zoals in het geval van padelbanen, waarvan bekend is dat ze meer geluid produceren dan tennis. De publieke aandacht en de discussies over de acceptabele geluidsnormen bevestigen de noodzaak om dergelijke situaties nauwkeurig te beoordelen.

Deze aanpak biedt gemeenten de flexibiliteit om adequaat te reageren op specifieke lokale uitdagingen die de exploitatie van padelbanen met zich meebrengt, waarbij een evenwicht wordt gezocht tussen het stimuleren van sportieve activiteiten en het beschermen van de leefomgeving.

Afwijken BOPA en artikel 22.45 bruidsschat

De BOPA en artikel 22.45 bieden gemeenten praktische tools om in te spelen op unieke lokale omstandigheden. De BOPA wordt gebruikt wanneer een activiteit niet past binnen de huidige regels van het omgevingsplan. Het vereist een omgevingsvergunning die toestaat om specifiek voor die activiteit op die locatie van het omgevingsplanplan af te wijken, zonder dat het omgevingsplan hoeft te worden aangepast. Bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning om af te wijken van het omgevingsplan is een akoestisch onderzoek vaak noodzakelijk om aan te tonen dat de activiteit bijdraagt aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en geen negatieve impact heeft op de leefomgeving. Artikel 22.45 kan worden gebruikt om maatwerkvoorschriften op te leggen, zelfs als de activiteit binnen het omgevingsplan past.

Terwijl de BOPA een route biedt voor activiteiten die niet direct ondersteund worden door het huidige plan, zorgt artikel 22.45 voor flexibiliteit van het initiatief, zonder formele wijzigingen aan te brengen in het omgevingsplan. Ze versterken het vermogen van gemeenten om effectief te reageren op specifieke situaties en bevorderen een evenwichtige ontwikkeling van de lokale leefomgeving.

4.3.6 Akoestisch onderzoek nu altijd mogelijk

Onder Omgevingswet en de bijbehorende regels kan een gemeente in principe altijd een akoestisch onderzoek vragen als onderdeel van de vergunningaanvraag of om te voldoen aan maatwerkvoorschriften. Dit is gebaseerd op de volgende punten:

Brede Toetsing van de Fysieke Leefomgeving:

De Omgevingswet introduceert een integrale benadering waarbij de impact op de fysieke leefomgeving breder wordt getoetst. Dit omvat onder andere de cumulatieve effecten van geluid op de gezondheid en het milieu. Hierdoor kan de gemeente een akoestisch onderzoek vereisen om een gedetailleerd inzicht te krijgen in de geluidsimpact.

Verantwoordelijkheid van het Bevoegd Gezag:

Het bevoegd gezag heeft de plicht om ervoor te zorgen dat de activiteiten binnen de fysieke leefomgeving voldoen aan de wettelijke geluidsnormen en dat de gezondheid en het milieu worden beschermd. Dit wordt deels gedreven door de zorgplicht die onder de Omgevingswet is vastgelegd. De zorgplicht houdt in dat eenieder die activiteiten onderneemt, maatregelen moet nemen om nadelige gevolgen voor de leefomgeving te voorkomen of, als dat niet mogelijk is, deze gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Dit kan het bevoegd gezag ertoe aanzetten om een akoestisch onderzoek te vragen om te beoordelen of aan de gestelde normen wordt voldaan.

Geluidsnormen in artikel 22.63 omgevingsplan:

Artikel 22.63 van de bruidsschat stelt specifieke geluidsnormen die moeten worden nageleefd voor geluidgevoelige gebouwen zoals woningen. Om te bepalen of een activiteit, zoals de

exploitatie van padelbanen, aan deze normen voldoet, is een akoestisch onderzoek vaak noodzakelijk. Hoewel dit artikel zelf geen grondslag biedt voor het vereisen van een akoestisch onderzoek, moet de aanvrager aantonen dat de padelbanen aan deze normen voldoen.

Artikel 22.61 omgevingsplan en Activiteitenbesluit:

Artikel 22.61 stelt dat voor dezelfde activiteiten als in het Activiteitenbesluit een verplichting geldt tot het aanleveren van gegevens en bescheiden. Als de activiteit niet specifiek genoemd is in dit artikel, zoals padel, kan het bevoegd gezag op grond van artikel 22.45 een maatwerkbesluit nemen en aanvullende gegevens vragen, zoals een akoestisch onderzoek.

Maatwerkvoorschriften in artikel 22.45 omgevingsplan:

Artikel 22.45 van de bruidsschat biedt de gemeente de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften op te leggen. Dit betekent dat de gemeente, als zij twijfels heeft over de geluidsimpact van een activiteit zoals padelbanen, een akoestisch onderzoek kan vereisen op basis van een maatwerkbesluit. Hierdoor kan de gemeente de nodige gegevens verkrijgen om ervoor te zorgen dat de activiteiten voldoen aan de gestelde geluidsnormen.³

4.3.7 Participatie

De Omgevingswet legt veel nadruk op participatie, Het betrekken van de omgeving zorgt voor waardevolle inzichten en een beter initiatief.

Gemeenten zijn verplicht een wijziging van het omgevingsplan voor te bereiden met participatie. Dit proces zorgt ervoor dat de meningen en zorgen van de inwoners kunnen worden meegenomen, wat kan bijdragen aan meer draagvlak en minder weerstand bij nieuwe ontwikkelingen.

De gemeenteraad heeft onder de Omgevingswet de bevoegdheid om te bepalen in welke gevallen participatie verplicht is. Voor het realiseren van sportterreinen (dus ook padelbanen) in Dijk en Waard is participatie verplicht gesteld wanneer er sprake is van een BOPA. Dit houdt in dat als de padelbanen niet passen binnen het bestaande omgevingsplan en er afgeweken moet worden van het bestemmingsplan, participatie vereist is.

4.3.8 Disclaimer:

Verschil tussen “normen aanpassen” en “normen aanscherpen.”

Let op: In dit hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt tussen het aanpassen van normen via vergunningverlening en het aanscherpen van normen door beleidsaanpassing.

Normen aanpassen:

Dit verwijst naar het afwijken van de standaard geluidsnormen die in het omgevingsplan zijn vastgelegd, door middel van maatwerkvoorschriften bij de verlening van individuele vergunningen. Dit proces maakt het mogelijk om per geval af te wijken van de standaardnormen, afhankelijk van de specifieke omstandigheden en belangenafwegingen. Het aanpassen van normen kan zowel betekenen dat de normen soepeler worden toegepast als dat er strengere eisen worden gesteld om de specifieke impact van een activiteit, zoals een padelbaan, te beheersen.

Normen aanscherpen:

Dit houdt in dat de standaardnormen in het omgevingsplan worden herzien en aangepast, waardoor deze normen voor alle toekomstige aanvragen gelden. Het aanscherpen van normen is

³ Tip: maatwerkvoorschrift voor informatie vragen over geluid | Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)

een beleidsmatige aanpassing die structureel van aard is en doorgaans een langdurig proces van evaluatie en consultatie vereist. Dit kan niet zomaar worden gedaan en vereist gerechtvaardigde gronden, zoals langdurige evaluaties en praktijkervaringen, om te verzekeren dat de aanpassingen gerechtvaardigd en effectief zijn. Het is belangrijk om deze twee benaderingen niet te verwarren. Terwijl het aanpassen van normen via vergunningverlening flexibiliteit biedt voor specifieke gevallen, vereist het aanscherpen van normen een diepgaande en langdurige evaluatie en een formele wijziging van het beleid.

4.3.9 Impuls- en piekgeluid:

Bij het onderzoeken van geluid bij padelbanen is het belangrijk om onderscheid te maken tussen impulsgeluid en piekgeluid. Impulsgeluid wordt gekenmerkt door korte, intense geluiden die plotseling optreden en een hoge geluidsdruk hebben, zoals het slaan van een bal tegen het racket of de wanden van de baan. Piekgeluid daarentegen verwijst naar het hoogste geluidsniveau dat tijdens een bepaalde periode wordt gemeten, ongeacht de duur of frequentie van de geluiden.

Voor padelbanen is impulsgeluid het meest relevant, omdat de sport vaak herhaaldelijke, korte en harde geluiden produceert. Deze impulsgeluiden kunnen door hun plotselinge en intense aard als storend worden ervaren door omwonenden. Daarom zijn metingen van impulsgeluid belangrijk om de impact van het geluid op de omgeving goed te beoordelen. Hoewel impulsgeluid de primaire focus zou moeten zijn, kan piekgeluid ook waardevol zijn. Piekgeluidmetingen geven inzicht in de maximale geluidsniveaus die tijdens het spel worden bereikt, waardoor de luidste momenten kunnen worden geïdentificeerd. Dit kan helpen bij het nemen van extra maatregelen om geluidsoverlast te beperken en de leefomgeving beter te beschermen.

Onder het oude recht waren impuls- en piekgeluiden geregeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer (zoals eerder besproken in hoofdstuk 4.2.5 van dit onderzoeksverslag). Dit besluit stelde specifieke normen vast om geluidsoverlast te beperken. Met de invoering van de Omgevingswet in 2024 zijn de regels rondom impuls- en piekgeluiden veranderd. Deze zijn nu opgenomen in het BKL en de gemeentelijke omgevingsplannen. Gemeenten hebben nu meer bevoegdheden om specifieke geluidsnormen vast te stellen die aansluiten bij de lokale situatie en behoeften.

Hoewel de bestaande normen voldoende zijn om geluidsimpact te reguleren, kan aanvullend onderzoek naar piekgeluiden nuttig zijn. Dit onderzoek helpt gemeenten om objectieve gegevens te verzamelen en de lokale omstandigheden beter te begrijpen. Hierdoor kunnen probleemgebieden worden geïdentificeerd en gerichte maatregelen worden genomen om geluidsoverlast te beperken. Door gedetailleerde gegevens te verzamelen, kunnen gemeenten maatwerkvoorschriften ontwikkelen die effectief en haalbaar zijn. Dit leidt tot een betere bescherming van de leefomgeving en een hogere kwaliteit van leven voor de bewoners. Bovendien kan aanvullend onderzoek helpen om geluidsnormen beter af te stemmen op de specifieke lokale omstandigheden en behoeften, wat de effectiviteit van maatregelen tegen geluidsoverlast vergroot.

4.4 Aanscherpen normen omgevingsplan en beleidscyclus Omgevingswet

In het vorige subhoofdstuk werd ingegaan op de mogelijkheden onder de Omgevingswet om af te wijken van geluidsnormen bij vergunningverlening. In dit subhoofdstuk ligt de focus op wat er nieuw is voor beleidsaanpassingen.

Met de invoering van de Omgevingswet zijn er tevens bevoegdheden en instrumenten

beschikbaar gekomen voor gemeenten om hun omgevingsbeleid beter te beheren en te sturen. Een belangrijk aspect hiervan is de mogelijkheid om geluidsnormen van het omgevingsplan aan te scherpen, specifiek voor padelbanen, en het gebruik van een beleidscyclus om deze normen te evalueren en bij te stellen.

4.4.1 Nieuwe bevoegdheid: aanscherpen van geluidsnormen van het omgevingsplan

Artikel 22.63 van de bruidsschat geeft aan welke geluidsnormen van toepassing zijn voor activiteiten die geluid veroorzaken op geluidgevoelige gebouwen. De specifieke waarden zijn vastgelegd in tabellen die per tijdsperiode verschillen. Hieronder de belangrijkste waarden:

Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau L_{Ar,LT} als gevolg van activiteiten:

- 50 dB(A) overdag (07.00 – 19.00 uur)
- 45 dB(A) 's avonds (19.00 – 23.00 uur)
- 40 dB(A) 's nachts (23.00 – 07.00 uur)

Maximaal geluidniveau L_{Amax} als gevolg van activiteiten:

- 70 dB(A) overdag
- 65 dB(A) 's avonds
- 60 dB(A) 's nachts

Deze waarden vormen de basisnormen voor geluid op geluidgevoelige gebouwen.

Beleidsmatige aanpassing

Gemeenten hebben de mogelijkheid om bovenstaande normen aan te passen aan lokale omstandigheden, omdat de normen zijn opgenomen in het omgevingsplan. Hoewel artikel 22.63 zelf geen expliciete aanwijzingen geeft voor beleidsmatige aanpassing, ligt de mogelijkheid voor aanpassing in het bredere kader van de Omgevingswet. Gemeenten hebben de bevoegdheid om bestaande normen te herzien en aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. Dit betekent dat zij, via een formeel herzieningsproces, geluidsnormen kunnen aanscherpen of wijzigen op basis van nieuw beleid of veranderende omstandigheden. Dit proces moet echter zorgvuldig onderbouwd worden om juridisch houdbaar te zijn.

4.4.2 Bevoegdheid proactief of reactief inzetten

De bevoegdheid om geluidsnormen aan te scherpen kan zowel proactief als reactief worden ingezet:

Proactief: De gemeente kan ervoor kiezen om de geluidsnormen preventief aan te passen op basis van algemene beleidsdoelstellingen of verwachte ontwikkelingen. Dit kan gebeuren na evaluaties van huidige geluidsniveaus en de verwachte impact van nieuwe padelbanen.

Reactief: De gemeente kan de normen aanpassen als reactie op specifieke gevallen of klachten van omwonenden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als blijkt dat de huidige normen niet voldoende bescherming bieden tegen geluidsoverlast door bestaande padelbanen.

Hoewel de proactieve en reactieve bevoegdheid in theorie twee losse bevoegdheden zijn, zijn ze complementair aan elkaar en kunnen ze in praktijk niet los van elkaar worden gezien. Om proactief geluidsnormen aan kunnen te scherpen zijn net als voor reactieve aanpassingen objectief onderbouwde gronden nodig.

4.4.3 Juridische eisen voor aanscherpen normen

Het aanscherpen van geluidsnormen moet voldoen aan bepaalde juridische eisen, die onder andere voortvloeien uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB), de

Omgevingswet, en het Bkl. In Hoofdstuk 3 is een vergelijkbaar juridisch kader beschreven voor het opstellen van nieuw beleid met maatwerkregels specifiek voor padelbanen. Hoewel de eisen voor nieuw beleid en het aanscherpen van bestaande normen overeenkomsten vertonen, zijn er ook belangrijke verschillen.

De aanscherping van geluidsnormen moet goed onderbouwd zijn met objectieve gegevens, zoals akoestisch onderzoek en andere relevante data (artikel 3:46 Awb). Het motiveringsbeginsel vereist dat besluiten deugdelijk worden gemotiveerd. Dit betekent dat de gemeente gedetailleerde en verifieerbare gegevens moet verzamelen om de noodzaak van strengere normen voor padelbanen te onderbouwen. Dit is vergelijkbaar met de eisen voor nieuw beleid, waarbij de onderbouwing evenzeer essentieel is.

Betrokkenen, zoals omwonenden en exploitanten van padelbanen, moeten worden betrokken bij het proces via inspraakprocedures (artikel 3.8 Ow). Dit bevordert transparantie en zorgt ervoor dat verschillende belangen worden meegewogen. Inspraak en participatie zijn ook cruciaal bij het opstellen van nieuw beleid met maatwerkregels, zoals besproken in Hoofdstuk 3. Het verschil ligt in de toepassing; bij het aanscherpen van normen gaat het om aanpassing van bestaande regels, terwijl nieuw beleid vaak nieuwe regels introduceert.

De aangescherpte normen moeten proportioneel zijn en in verhouding staan tot de beoogde doelen (artikel 3:4 Awb). De gemeente moet alternatieven overwegen en alleen ingrijpen als dat noodzakelijk en proportioneel is. Dit houdt in dat de maatregelen niet verder mogen gaan dan nodig is om het beoogde doel te bereiken. In het kader van nieuw beleid met maatwerkregels wordt ook de evenredigheidstoets gehanteerd om te waarborgen dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn ten opzichte van het beoogde doel.

De gemeente moet zorgvuldig alle relevante feiten en belangen afwegen voordat zij een besluit neemt (artikel 3:2 Awb). Dit houdt in dat een grondige geluidsstudie noodzakelijk is om de werkelijke geluidsimpact van padelbanen te beoordelen. Zorgvuldigheid is een vereiste bij zowel het aanscherpen van bestaande normen als bij het opstellen van nieuw beleid. Dit principe zorgt ervoor dat de besluitvorming gebaseerd is op een volledige en accurate informatiebasis.

Gemeenten moeten gelijksoortige gevallen op dezelfde manier behandelen (artikel 1 Grondwet en artikel 4:84 Awb). Als andere sporten of activiteiten met vergelijkbare potentiële geluidsimpact geen aangescherpte normen hebben gekregen, moet de gemeente kunnen motiveren waarom padelbanen anders behandeld worden. Dit beginsel van gelijkheid is ook van toepassing bij het formuleren van nieuw beleid, waarbij consistentie en gelijke behandeling centraal staan.

Bij het aanscherpen van geluidsnormen moet ook rekening worden gehouden met de specifieke kaders van de Omgevingswet en het Bkl. Artikel 2.1 Ow integreert de regels voor de fysieke leefomgeving en geeft gemeenten de bevoegdheid om via het omgevingsplan specifieke normen vast te stellen. Deze normen moeten gebaseerd zijn op objectieve criteria en relevante gegevens. Artikel 5.1 Bkl bevat instructieregels en omgevingswaarden die gemeenten moeten volgen bij het opstellen van hun omgevingsplan. De normen moeten consistent zijn met deze instructieregels, maar gemeenten hebben enige beleidsvrijheid om strengere normen vast te stellen indien objectief onderbouwd. Artikel 5.55 Bkl stelt dat geluidsnormen in het omgevingsplan moeten voldoen aan de instructieregels van het Bkl. Gemeenten kunnen hiervan afwijken als er een goede motivering is, zoals de specifieke aard van padelbanen en hun geluidsimpact.

Bij het aanpassen van geluidsnormen voor padelbanen moet een gemeente zich houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de specifieke kaders van de Omgevingswet en

het BKL. Dit houdt in dat besluiten goed onderbouwd moeten zijn met objectieve gegevens, zorgvuldig voorbereid moeten worden met inspraak van belanghebbenden, en transparant gecommuniceerd moeten worden. Alleen dan kan een eventueel besluit om de normen aan te passen rechtmatig en goed gemotiveerd zijn.

4.4.4 Beleidscyclus Omgevingswet

De Omgevingswet introduceert een beleidscyclus die gemeenten helpt om hun omgevingsbeleid regelmatig te evalueren en bij te stellen. Deze cyclus bestaat uit de volgende stappen:

- Voorbereiding: het verzamelen van data en het opstellen van beleidsplannen.
- Besluitvorming: het vaststellen van beleidsdoelen en normen.
- Uitvoering: het implementeren van het beleid en het handhaven van de normen.
- Evaluatie: het monitoren van de effecten van het beleid en het beoordelen van de resultaten.
- Bijstelling: het aanpassen van het beleid op basis van de evaluatieresultaten.

Een uitgebreide uitleg van de beleidscyclus van de Omgevingswet is te vinden in bijlage 2, waar een infographic de stappen en processen in detail weergeeft.

4.4.5 Rol beleidscyclus bij aanscherpen van geluidsnormen omgevingsplan

De beleidscyclus speelt een cruciale rol bij het aanscherpen van geluidsnormen in het omgevingsplan:

- Monitoren en evalueren: regelmatige monitoring van geluidsniveaus bij padelbanen en evaluatie van de huidige normen zorgen ervoor dat de gemeente op de hoogte blijft van de daadwerkelijke geluidsimpact.
- Informatie verzamelen: op basis van evaluatieresultaten kan de gemeente besluiten om normen aan te passen. dit proces omvat het verzamelen van relevante data, zoals meetresultaten van geluidsniveaus en feedback van omwonenden.
- Inspraak en participatie: tijdens de evaluatie- en bijstellingsfasen worden betrokkenen geïnformeerd en kunnen zij hun input leveren, waardoor de gemeente een breed gedragen besluit kan nemen.
- Aanscherping en implementatie: op basis van de evaluatie en inspraak kan de gemeente besluiten om de geluidsnormen aan te scherpen en deze wijzigingen implementeren in het omgevingsplan.

Door gebruik te maken van de nieuwe bevoegdheden en de beleidscyclus van de Omgevingswet, kan de gemeente Dijk en Waard effectief inspelen op de geluidsimpact van padelbanen en zorgen voor een evenwichtige en verantwoorde ontwikkeling van sportfaciliteiten binnen de gemeente.

4.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is besproken hoe de toetsing van aanvragen voor padelbanen plaatsvond vóór en na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Onder het oude recht, waarbij de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) centraal stonden, moesten aanvragen voldoen aan het bestemmingsplan. Dit betekende dat padelbanen binnen de bestemming 'sport' moesten passen en aan zowel de gebruiks- als de bouwregels moesten voldoen. Geluidsnormen werden afzonderlijk getoetst aan het Activiteitenbesluit milieubeheer, wat kon leiden tot complexe situaties waarin vergunningen ruimtelijk wel maar milieukundig niet konden worden gebruikt.

Toetsing van aanvragen na de invoering van de Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is het toetsingskader veranderd. De nieuwe wet integreert ruimtelijke en milieukundige aspecten in één wettelijk kader, wat zorgt voor een meer samenhangende beoordeling van aanvragen. Aanvragen moeten nu niet alleen binnen de bestemming 'sport' passen, maar ook voldoen aan specifieke geluidsnormen en milieueisen die in het omgevingsplan zijn opgenomen. Deze integratie maakt de beoordeling van aanvragen overzichtelijker en geeft gemeenten meer grip op de handhaving van geluidsnormen.

Nieuwe mogelijkheden onder de Omgevingswet

Nieuwe mogelijkheden onder de Omgevingswet bieden gemeenten flexibiliteit om af te wijken van standaardnormen. Ook kan er onder de Omgevingswet altijd een akoestisch onderzoek gevraagd worden en krijgt participatie een grotere rol.

Aanscherpen van geluidsnormen

Het aanscherpen van geluidsnormen in het omgevingsplan kan niet zomaar en moet voldoen aan strikte juridische criteria. Dit omvat een gedegen onderbouwing met objectieve gegevens, zoals akoestisch onderzoek, participatie van betrokkenen, en een zorgvuldige afweging van alle relevante feiten en belangen. Daarnaast moeten de maatregelen proportioneel zijn en mogen gelijksoortige gevallen niet anders worden behandeld.

Nut van aanvullend onderzoek naar geluid

Hoewel bestaande normen voldoende zijn om geluidsoverlast te reguleren, is aanvullend onderzoek naar piekgeluiden en impulsgeluiden nuttig. Dit onderzoek helpt gemeenten om objectieve gegevens te verzamelen, de lokale omstandigheden beter te begrijpen en probleemgebieden te identificeren. Met deze informatie kunnen gerichte maatregelen worden genomen om geluidsoverlast te beperken, wat leidt tot een betere bescherming van de leefomgeving en een hogere kwaliteit van leven voor de bewoners. Door gedetailleerde gegevens te verzamelen, kunnen gemeenten ook maatwerkvoorschriften ontwikkelen die effectief en haalbaar zijn.

Samenvatting en vooruitblik

Samenvattend biedt de Omgevingswet nieuwe mogelijkheden voor het beheer van geluid bij padelbanen in Dijk en Waard. Hierdoor kan de leefomgeving beschermd worden en tegelijkertijd ruimte geboden worden voor gewenste ontwikkelingen. Door regelmatige evaluatie van verleende vergunningen en beleid kan de gemeente proactief reageren op ontwikkelingen rondom padelbanen. Het gebruik van de beleidscyclus van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om op basis van concrete praktijkervaringen en evaluaties het beleid in de toekomst indien nodig aan te scherpen en de leefomgeving te beschermen tegen mogelijk ongerechtvaardigde geluidsimpact bij padelbanen.

In Hoofdstuk 6 en 7 zal worden bekeken of het nodig is om deze nieuwe bevoegdheden toe te passen en hoe de nieuwe bevoegdheden en de beleidscyclus specifiek worden toegepast in de context van de gemeente Dijk en Waard, met voorbeelden en concrete stappen die de gemeente kan nemen om de geluidsnormen voor padelbanen aan te passen en te beheren.

5. Handreiking Padel en Geluid

5.1 Inleiding en aanleiding

De 'Handreiking Padel en Geluid' (hierna ook: Handreiking) is ontwikkeld om helderheid te bieden over de geluidsaspecten rondom de aanleg van nieuwe buiten padelbanen. In de Handreiking staat dat deze gezien kan worden als: "een praktisch handvat dat partijen kan helpen bij een juiste afweging en inpasbaarheid". Met de groeiende populariteit van padel in Nederland is er een toenemende behoefte aan richtlijnen voor zowel initiatiefnemers als gemeenten en omwonenden om de mogelijke geluidshinder te beheersen.

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de belangrijkste punten uit de Handreiking en onderzoekt de relevantie ervan voor het bredere onderzoek naar de geluidsimpact van padelbanen in Dijk en Waard

5.2 Toetsingskaders en wetgeving

De Handreiking biedt inzicht in de relevante wetgeving en toetsingskaders die van toepassing zijn op de aanleg van padelbanen. Dit omvat onder andere de Wabo, de Wro en het Activiteitenbesluit. Het geeft het toetsingskader weer onder het 'oude recht'. Hoewel de Handreiking uitgangspunten en richtlijnen biedt, benadrukt het dat deze niet zonder meer toepasbaar zijn in elke situatie en dat een gedetailleerd akoestisch onderzoek altijd leidend moet zijn bij het beoordelen van de geluidsbelasting. Omdat de Handreiking nog uit gaat van het toetsingskader onder het 'oude recht' is hierin niet meegenomen dat akoestisch onderzoek onder de Omgevingswet nu altijd verplicht is.

5.3 Invloedsgebied van padelbanen

Het invloedsgebied van padelbanen wordt bepaald door factoren zoals het aantal banen, ligging van de locatie. Een geluidsonderzoek is vaak noodzakelijk om de impact van padelgeluid op omgevingsobjecten, zoals woningen, te bepalen. De Handreiking benadrukt dat deze onderzoeken cruciaal zijn om de specifieke geluidsimpact nauwkeurig in kaart te brengen en passende maatregelen te nemen.

5.4 Toetsingskader gebiedstypering

De Handreiking maakt onderscheid tussen verschillende typen gebieden, zoals landelijke gebieden, rustige woonwijken en gemengde gebieden, en hanteert hierbij specifieke richt- en grenswaarden voor geluid. In rustige woonwijken gelden strengere richtlijnen dan in gemengde gebieden. De Handreiking wordt ook wel aangehouden als leidraad in plaats van de Handreiking Bedrijven en milieuzonering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure) waarin padel niet specifiek genoemd wordt. De VNG-brochure bevat richtlijnen en bevat geen wettelijke normen. Ook als de VNG-brochure wel wordt toegepast dan zijn er voor het college mogelijkheden om van de aanbevolen richtafstanden wijken. Ook uit de Handreiking volgt dat met goed onderzoek en de juiste motivering van de genoemde afstanden uit de Handreiking afgeweken kan worden. Dit toetsingskader helpt bij het bepalen van de geschiktheid van een locatie voor de aanleg van padelbanen en bij het minimaliseren van geluidsoverlast.

5.5 Geluidbronvermogen

In de Handreiking wordt gemeten met de waarde van 91 dB(A) voor het geluidbronvermogen van één padelbaan. Dit is gebaseerd op vele geluidmetingen die in Nederland en in België als geluidmetingen aan padelbanen zijn verricht. Analyse van deze meetrapporten laat in grote lijnen geluidbronvermogens tussen 89 en 91 dB(A) zien. De Handreiking gebruikt 91 dB(A) als basis voor het geluidbronvermogen. Geluidburo's kunnen echter ook uitgaan van een andere waarde voor het geluidbronvermogen van één padelbaan. Dit kan op basis van andere geluidsrapporten,

dan de geluidsrapporten die de Handreiking als uitgangspunt neemt. Een geluidsspecialist gebruikt dan de basis van andere geluidmetingen om te komen tot een representatief geluidbronvermogen als waarde waarmee gerekend wordt in het akoestisch onderzoek.

5.6 Adviezen voor betrokken partijen

De Handreiking geeft praktische adviezen voor initiatiefnemers, gemeenten en omwonenden: Initiatiefnemers worden geadviseerd om altijd een akoestisch onderzoek uit te laten voeren om de geluidsbelasting van de padelbaan te bepalen. Gemeenten dienen zorg te dragen voor een goede afstemming met betrekking tot de verschillende procedures (omgevingsvergunning en melding Activiteitenbesluit) en moeten ervoor zorgen dat de geluidsnormen worden nageleefd. Omwonenden worden aangemoedigd om in overleg te gaan met initiatiefnemers en hun zorgen te uiten, zodat eventuele mitigatiemaatregelen kunnen worden besproken en geïmplementeerd.

5.7 Tussenconclusie

De Handreiking Padel en Geluid biedt waardevolle inzichten en richtlijnen voor het beheer van geluidsoverlast bij de aanleg van padelbanen. Hoewel de Handreiking uitgangspunten en kaders biedt, benadrukt het de noodzaak van locatiegericht onderzoek en maatwerk. Dit betekent dat de Handreiking in de praktijk van Dijk en Waard als leidraad kan dienen, maar dat specifieke omstandigheden en lokale factoren altijd in overweging moeten worden genomen. Een gedetailleerd akoestisch onderzoek blijft daarbij essentieel en leidend.

In hoofdstuk 7 zal worden onderzocht hoe de juridische kaders en de inzichten uit de Handreiking kunnen worden toegepast op de specifieke context van Dijk en Waard. Dit omvat een analyse van de praktijkgevallen en de evaluatie van de mogelijkheid om maatwerkregels voor padelbanen te implementeren, rekening houdend met de unieke uitdagingen en omstandigheden van de gemeente.

6. Praktijk analyse Dijk en Waard

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk onderzoekt verschillende aspecten rondom de aanleg en het gebruik van padelbanen in Dijk en Waard om inzicht te geven in de huidige situatie. Het bestudeert lopende zaken, aanvragen en algemene aspecten omtrent padelbanen binnen de gemeente. De belangrijkste punten uit twee overlegverslagen worden samengevat. Vervolgens worden de bestaande sportterreinen, de betrokkenheid van de gemeente als grondeigenaar, en de juridische haalbaarheid van het realiseren van padelbanen binnen de bestaande kaders geanalyseerd. Deze informatie wordt in het volgende hoofdstuk getoetst aan de juridische eisen uit hoofdstuk 3 en 4 van dit onderzoek om te beoordelen of er voldoende rechtvaardiging is voor het opstellen van beleid met maatwerkregels en het aanscherpen van geluidsnormen in het omgevingsplan.

6.2 Samenvatting interne overlegverslagen

Overleg 1: 11 december 2023

Tijdens het eerste overleg stonden verschillende kwesties met betrekking tot geluid bij padelbanen centraal. Bewoners uitten hun bezorgdheid over het geluidsimpact van padelbanen en mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Om hierop te anticiperen, werd voorgesteld om de OD NHN te raadplegen voor advies en ondersteuning.

Er werd besproken dat gemeenten de mogelijkheid hebben om maatwerk toe te passen dankzij de 'bruidsschat' van het Rijk. Verder kwam het Activiteitenbesluit en de bijbehorende geluidsvoorschriften uitgebreid aan bod, evenals voorbeelden van vergunde padelbanen in de regio. Ook werd de landelijke Handreiking Padel en Geluid besproken, waarbij het belang van akoestisch onderzoek als leidend instrument werd benadrukt. De participatie van omwonenden en hun perceptie van de effectiviteit van de huidige regelgeving kwamen ook aan bod. Hoewel sommige bewoners bezorgd zijn dat de huidige regels tekortschieten, legden experts uit dat deze normen stevig verankerd zijn in grondig onderzoek en ervaring. Doeltreffende communicatie en voorlichting werden belangrijk geacht om misverstanden te voorkomen.

Overleg 2: 17 januari 2024

Het tweede overleg bouwde voort op de bevindingen van het eerste overleg en richtte zich op de openstaande punten. De OD NHN was dit keer ook aanwezig om advies te waarborgen. Het doel was om praktijkvoorbeelden te onderzoeken om inzicht te krijgen in de noodzaak van beleid met extra maatwerkregels of aanscherpen normen omgevingsplan.

Tijdens de discussie werden verschillende aspecten belicht, waaronder geluidsniveaus, historische situaties, klachtenpatronen en mogelijke maatwerkoplossingen. Voorbeelden uit de praktijk, zoals TvTulp en MyHealthclub, werden gebruikt om de discussie te verduidelijken. De complexiteit van het vergunningsproces werden benadrukt.

Vervolgens kwamen de vragen die voortvloeien uit de analyse van het juridische kader voor padel uit hoofdstuk 4 aan bod, met name de brede bestemming 'sport' en praktijkvoorbeelden uit Dijk en Waard. Er werd onderzocht of de problemen voortkomen uit de huidige regels en kaders en of deze afdoende zijn. Hoewel de bestemming 'sport' alle sporten toestaat, betekent dit niet dat alle activiteiten zonder verdere overwegingen worden toegestaan. Dit geldt zowel voor onder het oude recht als de nieuwe Omgevingswet. Dit benadrukt het belang van een zorgvuldige afweging van factoren, inclusief milieunormen, bij de beoordeling van sportgerelateerde aanvragen.

Praktijkvoorbeelden uit Dijk en Waard werden besproken om te onderzoeken of de kwesties voortkomen uit de huidige regels en kaders en of deze afdoende zijn. Deze voorbeelden benadrukten vooral de complexiteit van het vergunningsproces. Het wezenlijke aspect van deze gevallen is niet zozeer of de huidige regelgeving toereikend is of dat er behoefte is aan extra maatwerkvoorschriften, maar eerder de specifieke uitdagingen die zich voordoen tijdens het vergunningsproces.

Tussenconclusie van de overlegverslagen

Uit de analyse van de verslagen blijkt dat de perceptie van bewoners over de effectiviteit van de huidige regelgeving niet overeenkomt met de werkelijkheid. Hoewel er zorgen zijn over de geluidsimpact van padelbanen, hebben experts duidelijk gemaakt dat de huidige normen stevig verankerd zijn in grondig onderzoek en ervaring. Communicatie en voorlichting zijn essentieel om misverstanden te voorkomen, vooral gezien de verschillende verwachtingen van bewoners over wat aanvaardbare geluidsniveaus zijn.

De analyse van de bestaande regels en praktijkvoorbeelden toont aan dat het huidige juridische kader voldoende flexibiliteit biedt om met verschillende situaties om te gaan. De brede bestemming 'sport' in Dijk en Waard staat weliswaar alle sportactiviteiten toe, maar betekent niet dat alle activiteiten zonder verdere overwegingen worden toegestaan. Het belang van zorgvuldige afweging van milieunormen en ruimtelijke ordening bij de beoordeling van sportgerelateerde aanvragen wordt benadrukt.

De specifieke uitdagingen die zich voordoen tijdens het vergunningsproces wijzen erop dat de complexiteit van de vergunningverlening een aandachtspunt is. Deze uitdagingen betekenen echter niet dat de bestaande regels ontoereikend zijn, maar schetsen de complexiteit van het vergunningenproces.

6.3 Locatiebeoordeling bestaande sportterreinen Dijk en Waard

Hieronder volgt een overzicht van de bestaande sportterreinen in de gemeente Dijk en Waard. Van de twintig sportterreinen is de gemeente eigenaar van de grond van elf terreinen. Dit betekent dat initiatiefnemers altijd met de gemeente in gesprek moeten gaan voordat zij een aanvraag kunnen indienen voor de transformatie naar padelbanen. Als de gemeente geen privaatrechtelijke toestemming verleent, kan er geen aanvraag worden ingediend, waardoor de initiatiefnemer juridisch gezien geen belanghebbende is.

Bestaande sportterreinen binnen de gemeente Dijk en Waard:

Naam Gebied	Type	KAD. Gemeentenaam	KAD. Grootte	Openbareruimte naa	Rechtsvorm	Bedrijfsnaam Kadaster
1 Sportpark De Kruising	Sportcomplex	Heerhugowaard	16730	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
2 Sportcomplex De Vork	Sportcomplex	Heerhugowaard	189868	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
3 Tennisvereniging 't Noord-End	Tennispark	Heerhugowaard	22452	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
4 Hugo's Sportpark	Sportcomplex	Heerhugowaard	59798	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
5 Tennisvereniging Tulp	Tennispark	Langedijk	4366	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
6 Sportpark Vrone	Sportcomplex	Sint Pancras	40470	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
7 De Bever	Zwembad	Sint Pancras	10476	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
8 Sportpark de Kabel	Sportcomplex	Heerhugowaard	191563	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
9 Tennispark Oostertocht	Tennispark	Heerhugowaard	31055	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
10 Sportcomplex De Wending	Sportcomplex	Heerhugowaard	815	Lotte Beesedijk	Vve gebouw	Gemeente Dijk en Waard
11 IJclub Sint Pancras	IJbaan	Sint Pancras	20550	Wilgenlaan	Vereniging	IJclub Sint Pancras
12 IJvereniging Volharding	IJbaan	Langedijk	96955	Symon Spiersweg	Naamloze vennootschap	PontMeyer N.V.
13 Skeef	Waterskibaan	Heerhugowaard	57580	Klaregroetweg	Publiekrechtelijke rp	Recreatieschap Geestmerambacht
14 Skatepark Luna	Skatepark	Heerhugowaard	29820	Klaregroetweg	Publiekrechtelijke rp	Recreatieschap Geestmerambacht
15 Sportpark Sint Maarten	Sportcomplex	Langedijk	34500	Oeverzegge	Vereniging	Sportvereniging Door Training Sterk (Dts)
16 T.C. Sint Pancras	Tennispark	Sint Pancras	12797	Bovenweg	Stichting	Stichting Tennisbanen Sint Pancras
17 Sportpark Voorwaarts	Sportcomplex	Langedijk	24021	Sportlaan	Stichting	Stichting Voorwaarts
18 CSV BOL	Sportcomplex	Langedijk	24695	Prinses Margrietstraat	Vereniging	Christelijke Sportvereniging Broek Op Langedijk
19 My Healthclub	Tennispark	Heerhugowaard	9980	Jacobus Lipsweg	Besloten vennootschap	Delta-franke investments b.v.
20 Tennisclub Langedijk	Tennispark	Langedijk	7995	Potjesdam	Vereniging	T.C. Langedijk

Grijs gearceerde sportterreinen liggen niet op gemeenteground:

Naam Gebied	Type	KAD. Gemeentenaam	KAD. Grootte	Openbareruimte naa	Rechtsvorm	Bedrijfsnaam Kadaster
1 Sportpark De Kruising	Sportcomplex	Heerhugowaard	16730	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
2 Sportcomplex De Vork	Sportcomplex	Heerhugowaard	189868	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
3 Tennisvereniging 't Noord-End	Tennispark	Heerhugowaard	22452	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
4 Hugo's Sportpark	Sportcomplex	Heerhugowaard	59798	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
5 Tennisvereniging Tulp	Tennispark	Langedijk	4366	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
6 Sportpark Vrone	Sportcomplex	Sint Pancras	40470	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
7 De Bever	Zwembad	Sint Pancras	10476	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
8 Sportpark de Kabel	Sportcomplex	Heerhugowaard	191563	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
9 Tennispark Oostertocht	Tennispark	Heerhugowaard	31055	Parelhof	Publiekrechtelijke rp	Gemeente Dijk en Waard
10 Sportcomplex De Wending	Sportcomplex	Heerhugowaard	815	Lotte Beesedijk	Vve gebouw	Gemeente Dijk en Waard
11 IJssclub Sint Pancras	IJssbaan	Sint Pancras	20550	Wilgenlaan	Vereniging	IJssclub Sint Pancras
12 IJssvereniging Volharding	IJssbaan	Langedijk	96955	Symon Spiersweg	Naamloze vennootschap	PontMeyer N.V.
13 Skeef	Waterskibaan	Heerhugowaard	57580	Klarenweg	Publiekrechtelijke rp	Recreatieschap Geestmerambacht
14 Skatepark Luna	Skatepark	Heerhugowaard	29820	Klarenweg	Publiekrechtelijke rp	Recreatieschap Geestmerambacht
15 Sportpark Sint Maarten	Sportcomplex	Langedijk	34500	Oeverzege	Vereniging	Sportvereniging Door Training Sterk (Dts)
16 T.C. Sint Pancras	Tennispark	Sint Pancras	12797	Bovenweg	Stichting	Stichting Tennisbanen Sint Pancras
17 Sportpark Voorwaarts	Sportcomplex	Langedijk	24021	Sportlaan	Stichting	Stichting Voorwaarts
18 CSV BOL	Sportcomplex	Langedijk	24695	Prinses Margrietstraat	Vereniging	Christelijke Sportvereniging Broek Op Langedijk
19 My Healthclub	Tennispark	Heerhugowaard	9980	Jacobus Lipsweg	Besloten vennootschap	Delta-franke investments b.v.
20 Tennisclub Langedijk	Tennispark	Langedijk	7995	Potjesdam	Vereniging	T.C. Langedijk

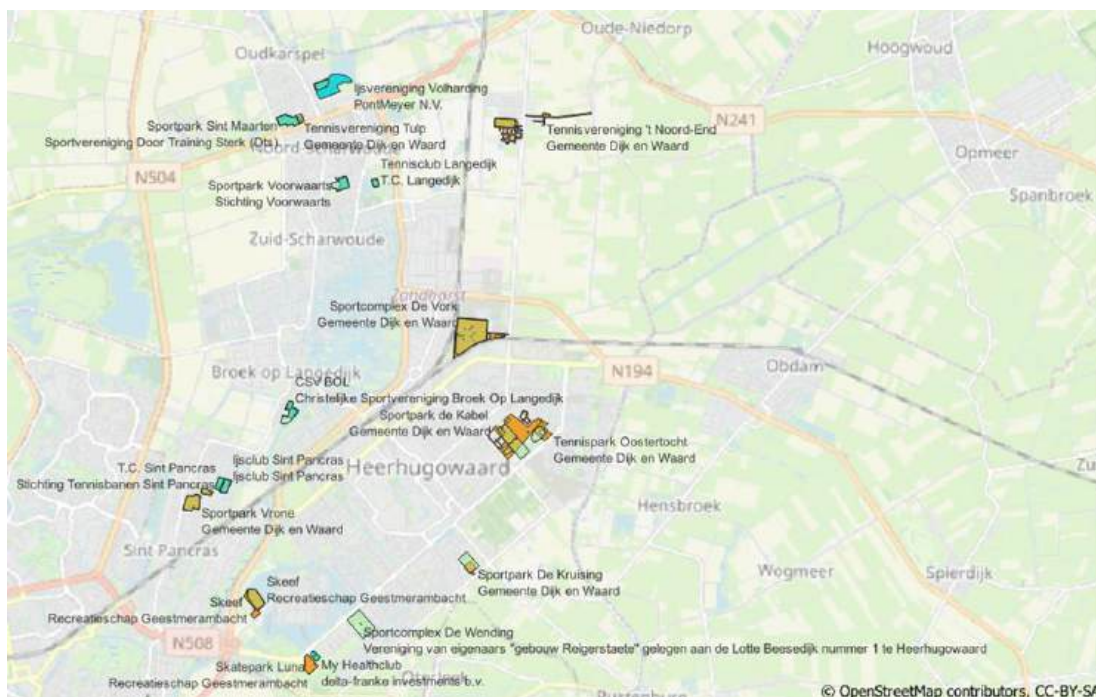
Van de negen grijs gearceerde locaties zouden in theorie alleen op de onderstaande twee vetgedrukte sportterreinen padelbanen kunnen worden gerealiseerd, afhankelijk van de omvang van de aanvraag.

- ✓ T.C. Langedijk Potjesdam Zuid-Scharwoude: 'Bestemmingsplan Buitengebied en Koedijk'
- ✓ My Healthclub Oosttangent Heerhugowaard: 'Bestemmingsplan Heerhugowaard-Zuid 2021'

Bij deze twee sportterreinen geldt het volgende:

- Voor T.C. Langedijk zijn reeds drie padelbanen gerealiseerd.
- Voor My Healthclub is de aanvraag voor padelbanen in procedure. Aanvankelijk was dit voor tien banen, maar omdat dit aantal niet passend is binnen de bestemming 'sport', zijn drie of vier banen mogelijk.

De oranje gemarkeerde gebieden in de afbeelding hieronder geven aan dat de gemeente eigenaar is van deze terreinen.



6.4 Tussenconclusie

De analyse van de verslagen toont aan dat er een verschil kan zijn tussen hoe bewoners de effectiviteit van de huidige regelgeving ervaren en de feitelijke situatie. Padel produceert van nature meer geluid dan tennis, en dit heeft geleid tot discussies over geluidshinder. Volgens de wet is een zeker niveau van hinder toelaatbaar, maar sommige inwoners streven naar zo min

mogelijk geluidsimpact. Experts benadrukken dat de bestaande geluidsnormen, die gebaseerd zijn op uitgebreid onderzoek en praktijkervaringen, solide zijn. Effectieve communicatie en goede voorlichting zijn cruciaal om misverstanden te voorkomen en om te zorgen dat de verwachtingen van bewoners over acceptabele geluidsniveaus realistisch zijn.

De analyse van de bestaande regels en praktijkvoorbeelden toont aan dat het huidige juridische kader voldoende flexibiliteit biedt om met verschillende situaties om te gaan. De brede bestemming 'sport' in Dijk en Waard staat weliswaar alle sportactiviteiten toe, maar betekent niet dat alle activiteiten zonder verdere overwegingen worden toegestaan. Het belang van zorgvuldige afweging van milieunormen en ruimtelijke ordening bij de beoordeling van sportgerelateerde aanvragen wordt benadrukt.

De specifieke uitdagingen die zich voordoen tijdens het vergunningsproces wijzen erop dat de complexiteit van de vergunningverlening een aandachtspunt is. Deze uitdagingen betekenen echter niet dat de bestaande regels ontoereikend zijn, maar schetsen de complexiteit van het vergunningenproces.

Uit analyse van de bestaande sportterreinen blijkt dat het risico dat er zonder overleg padelbanen kunnen worden gerealiseerd op deze terreinen gering is. De indruk bestaat dat padelbanen altijd 'zomaar' (zonder afweging) op elk bestaand sportterrein kunnen worden gerealiseerd waar de brede bestemming 'sport' van toepassing is. Dit is niet juist. Van de twintig sportterreinen is de gemeente eigenaar van de grond bij elf terreinen, en hier is toestemming nodig voordat een aanvraag kan worden ingediend.

De overige sportterreinen, waar de gemeente geen grondeigenaar is (exclusief het skatepark en de waterskibaan), zijn aan het bestemmings-/omgevingsplan getoetst. Hieruit blijkt dat er twee sportterreinen zijn waar padelbanen zonder afweging als passend binnen de bestemming vergund kunnen worden, afhankelijk van de omvang van de aanvraag. Van deze twee terreinen heeft één locatie al een omgevingsvergunning voor drie padelbanen, is de aanvraag voor de tweede locatie momenteel in procedure voor 3 of 4 padelbanen.

Voor de overige sportterreinen geldt dat een padelbaan niet passend is binnen de huidige bestemming, waardoor er altijd een afweging gemaakt moet worden. Vanaf 2024 onder de Omgevingswet heeft participatie prominente rol gekregen en is dit door de raad verplicht gesteld bij het afwijken van het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplan activiteit / BOPA), doordat het realiseren van sportvoorzieningen (dus ook padel) door de raad is aangewezen.

De vraag of het mogelijk is om de bestemming 'sport' specifiek voor padelbanen te bevrozen, zodat er altijd een afweging kan worden gemaakt, is op basis van het bovenstaande niet meer relevant. Bij de meeste locaties is een afweging immers al verplicht.

Concluderend kan worden gesteld dat het risico dat padelbanen zonder afweging gerealiseerd kunnen worden op bestaande sportterreinen gering is.

In het volgende hoofdstuk wordt deze informatie getoetst aan de juridische eisen uit hoofdstuk 3 en 4 om te beoordelen of er voldoende rechtvaardiging is voor het opstellen van beleid met maatwerkregels of het aanscherpen van geluidsnormen in het omgevingsplan.

7. Conclusie

7.1 Eindconclusie

Er is onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van het opstellen van beleid met extra maatwerkregels voor geluid bij padelbanen binnen de gemeente Dijk en Waard. Dit hoofdstuk geeft de eindconclusie van dat onderzoek weer.

Uit het onderzoek is gebleken dat er momenteel onvoldoende 'objectieve gronden' zijn om specifiek beleid voor padelbanen op te stellen of om de bestaande geluidsnormen van het omgevingsplan aan te passen. Dit betekent dat er geen harde bewijzen of meetbare feiten zijn om apart beleid voor padelbanen te rechtvaardigen.

De Omgevingswet biedt echter mogelijkheden voor toekomstige aanpassingen, waarbij de beleidscyclus, inclusief evaluatie van verleende vergunningen, een belangrijke rol speelt. Om in de toekomst wel een beroep op 'objectieve gronden' te kunnen doen, zal het college de mogelijkheden van de Omgevingswet benutten om geluidsimpact te beheersen. In Dijk en Waard ontbreken momenteel 'objectieve gronden', wat het niet mogelijk maakt om specifiek beleid met extra maatwerkregels op te stellen of de bestaande geluidsnormen van het omgevingsplan aan te passen. Daarom heeft het college de opdracht gegeven voor een extern onderzoek naar piekgeluidbelasting. Hoewel de huidige normen een degelijk kader bieden, vereist het piekgeluid bij padel speciale aandacht. Met het onderzoek naar piekgeluidbelasting toont het bestuur zijn bereidheid om naar de zorgen te luisteren en, waar nodig en juridisch haalbaar, het beleid aan te passen.

De uitkomsten van het piekgeluidonderzoek zullen met de raad worden gedeeld in het vierde kwartaal. Mocht uit het onderzoek blijken dat er redenen zijn om het beleid aan te passen, dan zal dit verder worden uitgewerkt. De beleidscyclus blijft in de komende jaren wel ingezet worden om continu te blijven evalueren en te monitoren.

8. Bijlagen

Bijlage 1. Infographic bouwregels voor padelbanen

Uitleg waarom de bouwregels bij een aanvraag voor padelbanen, anders dan bij tennisbanen, relevant zijn.

- Tennis past altijd 'ruimtelijk' ('ruimtelijk' = *gebruik + bouw*) binnen de bestemming 'sport'. Een tennisbaan is *geen* bouwwerk, dus voor 'ruimtelijk' toets je alleen regels voor *gebruik*. Nu het voor *gebruik* passend is en je niet hoeft te toetsen aan *bouw(regels)* past tennis ('ruimtelijk') altijd binnen de bestemming sport.

Padel past niet altijd 'ruimtelijk' ('ruimtelijk' = *gebruik + bouw*) binnen de bestemming 'sport'. Padel is evenals tennis een sport en past voor het *gebruik*. Een padelbaan (kooi met wanden) is *wel* een bouwwerk, dus voor 'ruimtelijk' toets je *gebruik + bouw(regels)*. Dit volgt uit jurisprudentie waaruit tevens blijkt dat de oppervlakte van een padelbaan 200m² is.

Nu padel voor *gebruik* passend is, maar je ook moet toetsen aan *bouw* past padel ('ruimtelijk') vaak niet binnen de bestemming 'sport'. Er moet immers worden voldaan aan zowel de *gebruik (regels)* en de *bouw (regels)* uit de bestemming 'sport'. Dit is in de meeste gevallen niet het geval, twee bestaande sportlocaties uitgezonderd.



Beschrijving van de afbeelding en toepassing:

De afbeelding geeft een uitleg over de bouwregels die relevant zijn bij een aanvraag voor padelbanen en vergelijkt deze met tennisbanen binnen de bestemming 'sport'. De kernpunten uit de afbeelding zijn:

- Tennisbanen passen altijd binnen de bestemming 'sport' omdat ze geen bouwwerk zijn en de toetsing alleen op het gebruik plaatsvindt.
- Padelbanen passen niet altijd binnen de bestemming 'sport' omdat een padelbaan, vanwege de kooien met wanden, wel een bouwwerk is. Hierdoor moet bij padelbanen zowel het gebruik als de bouw worden getoetst.
- Uit jurisprudentie volgt dat een padelbaan een bouwwerk is. Dit betekent dat er aan zowel de gebruiksregels als de bouwregels moet worden voldaan om te passen binnen de bestemming 'sport'.
- Eén padelbaan is 200m², wat strijd met het maximum aantal toegestane aantal m² uit de bouwregels kan leiden.

Bijlage 2. Infographic beleidscyclus Omgevingswet

 Wolters Kluwer

Schulincx Omgevingsrecht

Beleidscyclus Omgevingswet in de praktijk



Een belangrijk doel van de Omgevingswet is de beleidscyclus. Wat houdt dit in? Het maken van goed beleid vraagt om **samenwerking**. Als beleid in de praktijk niet werkt dan moet worden bekeken waarom niet. Zo nodig moeten beleid of de regels die op dit beleid zijn gebaseerd worden bijgesteld.

Een continu proces dat bestaat uit 4 fases
De meeste kerninstrumenten zijn verbonden met deze fases

- 1 Beleidsontwikkeling**
Ontwikkeling van visie, strategie, ambitie, opgaves voor en van het gemeentelijk grondgebied.
Gebeurt in kerninstrument: omgevingsvisie en programma
- 2 Beleidsdoorwerking**
Uitwerking en concretisering van gewenste kwaliteiten van en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.
Gebeurt in kerninstrument: programma en omgevingsplan
- 3 Uitvoering**
Het formaliseren van beleid in concrete regels, realiseren van projecten.
Gebeurt in kerninstrument: omgevingsplan en omgevingsvergunning
- 4 Terugkoppeling**
Controle of beleidsdoelen in de praktijk worden behaald of dat aanpassing nodig is.
Gebeurt niet in kerninstrument maar door monitoring en evaluatie. Is nuttig en noodzakelijk vanuit zorgplicht gemeente.



'Cyclus'
Periode, tijdkring gekenmerkt door dezelfde soort van gebeurtenissen een terugkerende, regelmatige reeks geheel van dingen die bij elkaar horen.

Doel ≠ regel
In de Omgevingswet staan verschillende monitoringsverplichtingen. Maar werken volgens beleidscyclus is grotendeels afhankelijk van cultuur en gedrag in de praktijk.



Beleidscyclus van de Omgevingswet (praktijk)

- Verschuivende beleidsterreinen hebben verschillende beleidscycli
- Inmenging van andere organisaties en overheden
- Beleidscyclus wordt niet altijd afgemaakt
- Beleid verandert (net als politiek)
- Initiatiefnemers en opgaven wachten niet op 'goed' beleid

Tips:

- Ken de beleidscyclus en weet wat er speelt
- Ken je plek, taak en verantwoordelijkheid hierin
- Zoek pro-actief de samenwerking met al je collega's, in ALLE fases

Beleidscyclus in de (ideale) praktijk



1. Beleidsontwikkeling
a. **Instrument:** omgevingsvisie, programma
b. **Rollen:** planoloog, beleidsmedewerker

Visie en ambitie bepalen
Vragen:
• Wat willen we beschermen?
• Wat willen we bereiken?
• Wat en wie hebben we nodig?

2. Beleidsdoorwerking
a. **Instrument:** omgevingsplan
b. **Rol:** planmaker, projectleider, procesbegeleider

Concreet maken
Vragen:
• Hoe gaan we dit regelen?
• Wat staan we wel en niet toe?
• Onder welke voorwaarden?
• Hoe financieren we dit?

3. Uitvoering
a. **Instrument:** omgevingsvergunning
b. **Rol:** vergunningverlener, casemanager

Toepassen en toetsen van de regels
Vragen:
• Hoe werken de regels in de praktijk?
• Is dat de 'bedoeling'

4. Terugkoppeling
a. Controle, handhaving, monitoring
b. **Rol:** handhaver

Terugkijken en vooruitkijken
Vragen:
• Wat gaat wel en niet goed?
• Wat moet anders?

Werkt u bij een gemeente en heeft u vragen?
Dan is de helpdesk van Schulincx Omgevingsrecht iets voor u:
<https://www.schulincx.nl/kennisbanken/schulincxomgevingsrecht/>



© april 2024

Schulincx Omgevingsrecht

Bijlage 3. Motie Gemeentelijke Maatwerkvoorschriften

Motie

Gemeentelijke maatwerkvoorschriften padelbanen

1. Onderzoek te doen naar de mogelijkheden om beleid op te stellen met extra maatwerkvoorschriften waaraan aanvragen voor padelbanen binnen de gemeente Dijk en Waard getoetst moeten worden.
2. Onder andere onderstaande in dit onderzoek mee te nemen:
 - a) De onderdelen die genoemd zijn in de handreiking padel;
 - b) De mogelijkheid en wenselijkheid van (aanvullend) akoestisch onderzoek waarbij óók overige (omgevings)geluiden een vast onderdeel zijn.
 - c) Bij het akoestisch onderzoek de maximale geluidsbelasting op diverse tijden en ook de maximale bezetting van de banen wordt meegenomen;
 - d) Hoe participatie van omwonenden eruit moet zien;
 - e) Minimale aantal meters dat padelbanen van de bewoning af moeten liggen;
 - f) Lichthinder die voor overlast kan zorgen voor omwonenden en de aanwezige fauna in de avonden (wet natuurbescherming).

Bijlage 4. Beantwoording van motievragen

De raad vraagt het college:

- 1. Onderzoek te doen naar de mogelijkheden om beleid op te stellen met extra maatwerkvoorschriften waaraan aanvragen voor padelbanen binnen de gemeente Dijk en Waard getoetst moeten worden.**

Er is onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van het opstellen van beleid met extra maatwerkvoorschriften (maatwerkregels) voor geluid bij padelbanen binnen de gemeente Dijk en Waard. Eveneens is onderzocht of het mogelijk is om de standaard geluidsnormen van het omgevingsplan voor padelbanen aan te scherpen. Uit deze onderzoeken is gebleken dat dit momenteel juridisch niet haalbaar is. Dit komt omdat er momenteel geen 'gerechtvaardigde gronden' binnen de gemeente Dijk en Waard zijn om beleid op te stellen en / of aan te passen en of wijzigende geluidsnormen voor padelbanen aan te scherpen. Zie eveneens paragraaf 4.4.3 van het onderzoek voor de juridische vereisten voor het aanpassen van beleid.

Om in de toekomst een beroep op 'objectieve gronden' te kunnen doen, zal het college door inzet van de beleidscyclus van de Omgevingswet worden ingezet door een extra stap in het vergunningsproces inbouwen, namelijk de evaluatie van vergunningen en het verzamelen van objectieve gegevens. Het college heeft opdracht gegeven extern onderzoek naar piekgeluiden bij padel te laten uitvoeren.

Eventuele aanpassingen van beleid zullen in de toekomst worden overwogen op basis van evaluatie.

- 2. Onder andere onderstaande in dit onderzoek mee te nemen:**

a) De onderdelen die genoemd zijn in de handreiking padel:

In de Handreiking staat een figuur met invloedsgebieden ten aanzien van geluid voor 2 en 4 padelbanen. Bijvoorbeeld 100 meter en 130 meter voor gemengd gebied en 130 meter of 210 meter voor rustige woonwijk/landelijk gebied.

De Handreiking Padel en Geluid is indicatief en kan gebruikt worden als er geen gedetailleerd akoestisch onderzoek is. Indien met een gedetailleerd akoestisch onderzoek aangetoond kan worden dat ook binnen het invloedsgebied voldaan wordt aan de grenswaarden, dan is dat leidend. Akoestisch onderzoek heeft voorkeur en is specifiek gericht op een aanvraag. De invloedsgebieden uit de Handreiking zijn dus ter indicatie, dit is in de Handreiking zelf ook zo genoemd.

In de Handreiking staat bijvoorbeeld ook dat wordt gemeten met de waarde van 91 dB(A) voor het geluidbronvermogen van één padelbaan. Dit is gebaseerd op vele geluidmetingen die in Nederland en in België als geluidmetingen aan padelbanen zijn verricht. Analyse van deze meetrapporten laat in grote lijnen geluidbronvermogens tussen 89 en 91 dB(A) zien. De Handreiking gaat uit van 91 dB(A) voor het geluidbronvermogen. Geluidburo's (specialisten) kunnen echter ook uitgaan van een andere waarde voor het geluidbronvermogen van één padelbaan. Dit kan op basis van andere geluidsrapporten, dan de geluidsrapporten die de Handreiking als uitgangspunt neemt. Een geluidsspecialist gebruikt dan de basis van andere geluidmetingen om te komen tot een representatief geluidbronvermogen als waarde waarmee gerekend wordt in het akoestisch onderzoek.

Uit de Handreiking volgen adviezen, zoals een akoestisch onderzoek uitvoeren als blijkt dat er woningen of andere geluidgevoelige objecten liggen binnen het invloedsgebied. Onder de

Omgevingswet is wordt akoestisch onderzoek altijd opgelegd en dit onderzoek gaat boven indicatieve berekeningen, omdat het locatiegericht is.

Eveneens is het advies om voor goede afstemming te zorgen. De Omgevingswet legt veel nadruk op burgerparticipatie, wat een significante verandering is ten opzichte van het 'oude recht', waar participatie niet verplicht was bij afwijking van het bestemmingsplan (zie onder d).

b) *De mogelijkheid en wenselijkheid van (aanvullend) akoestisch onderzoek waarbij óók overige (omgevings)geluiden een vast onderdeel zijn.*

Als een initiatief onder het voldoet aan het bestemmingsplan wordt omgevingsgeluid niet (nogmaals) meegenomen, omdat dit is al meegewogen is bij het opstellen van het bestemmingsplan. Als het initiatief ruimtelijk past binnen de bestemming dan wordt het initiatief geacht te voldoen aan de goede ruimtelijke ordening, die afgewogen is bij het opstellen van het bestemmingsplan. De ruimtelijke afweging voor het toestaan van de functie (sport) inclusief het aspect geluid heeft dus al plaatsgevonden. Akoestisch onderzoek is bij een initiatief dat voldoet aan het bestemmingsplan daarom niet vereist. Echter, voor de ingebruikname moet de initiatiefnemer een melding doen bij OD NHN. Dan kan, als aannemelijk is dat niet aan de geluidsnormen kon worden voldaan, worden besloten dat er een akoestisch onderzoek bij de melding moet worden gevoegd. Omgevingsgeluid is hier dan geen vast onderdeel.

Dit is anders bij het afwijken van het bestemmingsplan. Dan wordt omgevingsgeluid wel meegenomen in de toets aan de goede ruimtelijke ordening en moet dit in het akoestisch onderzoek dan ook meegenomen zijn. Uit onderzoek blijkt dat padelbanen bij bestaande sportlocaties in Dijk en Waard in de meeste gevallen niet voldoen aan het bestemmingsplan. Dat betekent dat er bijna altijd een afweging plaats vindt en in het akoestisch onderzoek dus ook de overige omgevingsgeluiden meegenomen worden. Er moet immers sprake zijn van een goede ruimtelijke ordening om af te mogen wijken en in het kader hiervan moet eveneens sprake zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Van bovenstaande is sprake onder het 'oude recht'. Onder de Omgevingswet geldt dat de goede ruimtelijke ordening is vervangen door het ruimere begrip de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Wanneer een initiatief niet past in het omgevingsplan zal er sprake zijn van een BOPA. Dit betekent net als bij afwijken van het bestemmingsplan dat er een afweging plaatsvindt. In het akoestisch onderzoek zullen dan, om aan te tonen dan sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, de overige omgevingsgeluiden meegenomen moeten worden. Akoestisch onderzoek wordt onder de Omgevingswet sinds januari 2024 altijd opgelegd.

c) *Bij het akoestisch onderzoek de maximale geluidsbelasting op diverse tijden en ook de maximale bezetting van de banen wordt meegenomen; en tevens het impulsgeluid én het stemgeluid tijdens een padelwedstrijd;*

In akoestisch onderzoek zal het geluid van alle banen meegerekend worden. Dit geldt voor tennis en padelbanen, als bijvoorbeeld sprake is van transformatie van tennis naar padel. Ook maximale bezetting wordt meegenomen in het akoestisch onderzoek. Wordt er niet voldaan op bepaalde tijden dan is dit beheersbaar door middel van het opleggen van maatwerkvoorschriften. Voor alle activiteiten samen moet worden voldaan aan de geluidsnormen van het Activiteitenbesluit of vanaf januari 2024 van het omgevingsplan (bruidsschat), of de normen die al vergund waren aan de tennisclub (in de bestaande situatie).

Voor wat betreft stemgeluid wordt verwezen naar het vorige punt onder c). Evenals bij

omgevingsgeluid wordt stemgeluid voor padelbanen alleen bij sprake van afwijken van het bestemmingsplan of onder de Omgevingswet bij een BOPA meegerekend. Dan wordt omgevingsgeluid wel meegewogen en zal dit aspect in het akoestisch onderzoek dan ook meegenomen worden. Het akoestisch onderzoek wordt gebruikt voor de afweging of sprake is van de goede ruimtelijke ordening onder het 'oude recht' of de evenwichtige toedeling van functies aan locaties bij een BOPA onder de Omgevingswet.

Voor impulsgeluiden wordt een impulstoetslag gerekend van 5 dB(A).

d) Hoe participatie van omwonenden eruit moet zien:

De Omgevingswet legt veel nadruk op burgerparticipatie, wat een significante verandering is ten opzichte van het 'oude recht', waar participatie niet verplicht was bij het afwijken van een bestemmingsplan. Bij een zogenoemde gebonden beschikking is participatie wel aanbevolen, maar niet verplicht. Het betrekken van de omgeving zorgt voor waardevolle inzichten en een beter initiatief. De gemeenteraad heeft onder de Omgevingswet de mogelijkheid om te bepalen in welke gevallen hij participatie verplicht. Voor het realiseren van padelbanen is participatie door de raad verplicht gesteld, doordat het realiseren van sportvoorzieningen (met een BOPA) is aangewezen. Hoewel gemeentebreed participatiebeleid nog niet vastgesteld is, acht de raad bepaalde punten van belang die geborgd moeten zijn in het participatieplan en uitgewerkt moeten worden.

1. Hoe tot de selectie van de mensen gekomen
2. Zijn ze actief benaderd
3. Was het voor iedereen toegankelijk en duidelijk dat er een infoavond en / of (bv) projectwebsite is?
4. Is er een goede verslaglegging
5. Is er een terugkoppeling wat er met input gedaan is.

Zie eveneens paragraaf 4.3.7 van het onderzoek.

e) Minimale aantal meters dat padelbanen van de bewoning af moeten liggen:

Dit is situatie- en locatieafhankelijk. De afstand wordt bepaald op basis van een akoestisch onderzoek. Als dit niet beschikbaar is, kon onder het 'oude recht' worden teruggevallen op de Handreiking. Akoestisch onderzoek onder de Omgevingswet sinds januari 2024 altijd verplicht is. Het heeft ook voorkeur, omdat het specifiek gericht is op de betreffende aanvraag en dus voorrang heeft op boven indicatieve onderzoeken zoals de Handreiking.

f) Lichthinder die voor overlast kan zorgen voor omwonenden en de aanwezige fauna in de avonduren (wet natuurbescherming).

Voor lichthinder zijn normen vastgelegd in het Activiteitenbesluit, die evenals de geluidsnormen onder de Omgevingswet sinds 1 januari 2024 onderdeel zijn van het omgevingsplan (bruidsschat). Deze milieunormen worden dan ook integraal getoetst aan het omgevingsplan van Dijk en Waard. Hierin staat in artikel 22.239 dat verlichting tussen 23:00 uur en 07:00 uur uitgeschakeld is en dat verlichting uitgeschakeld is wanneer er geen sport of onderhoud plaatsvindt. Huidige lichtmasten bestaan tegenwoordig veelal uit LED-verlichting en hebben een (vrij) directe straling zodat het goed af te stellen is. In het geval van directe instraling kan samen met initiatiefnemer gekeken worden hoe verlichting zo goed mogelijk afgesteld kan worden. Lichthinder die voor overlast kan zorgen de aanwezige fauna zal uit een quickscan die bij een aanvraag moet worden gevoegd volgen. Uit de quickscan zal moeten volgen dat er geen negatieve gevolgen zijn voor beschermde planten- en/of diersoorten.

3. De uitkomsten uiterlijk in Q2 met de raad te delen

Het collegebericht 'tussenbericht motie', zal eind juni 2024 in Q2 aan de raad worden voorgelegd.

Bijlage 5. Verslagen interne overleggen 'projectgroep motie padel' en OD NHN

Verslag 1:

Op 11 december 2023 volgde een overleg over geluidsimpact bij padelbanen, dat werd geïnitieerd naar aanleiding van het agendapunt in de Gemeenteraad op 7 november 2023.

5.1 Besproken punten:

Tijdens het ambtelijk overleg op 11 december 2023 stonden verschillende kwesties met betrekking tot geluid bij padelbanen centraal. Bewoners uitten hun bezorgdheid over de toename van het geluidsniveau van padelbanen en maakten zich zorgen over mogelijke toekomstige ontwikkelingen op dit gebied. Om hierop te anticiperen, werd voorgesteld om de OD NHN te raadplegen voor advies en ondersteuning.

Maatwerk bruidsschat

Tijdens het overleg werd aangegeven dat gemeenten de mogelijkheid hebben om maatwerk toe te passen dankzij de 'bruidsschat' van het Rijk.

Activiteitenbesluit

Er werd uitgebreid gesproken over het Activiteitenbesluit en de geluidsvoorschriften die daarbij horen. Ook werden voorbeelden van vergunde padelbanen in de regio werden besproken.

Handreiking padel

Het overleg omvatte ook discussies over de landelijke Handreiking Padel en Geluid, waarbij werd benadrukt dat het belangrijk is om niet alleen op één bron van informatie te vertrouwen, maar om meerdere onderzoeken uit te voeren. Akoestisch onderzoek dient altijd leidend te zijn.

Perceptie omwonenden

De kwestie van de participatie van omwonenden kwam ook aan bod, waarbij werd opgemerkt dat dit niet standaard is bij gebonden beschikkingen. Tot slot werden ook de zorgen van bewoners uitvoerig besproken.

5.2 Samenvatting

De analyse van dit gespreksverslag werpt licht op de perceptie van bewoners over de effectiviteit van de huidige regelgeving met betrekking tot geluidsnormen voor padelbanen. Hoewel sommige bewoners klagen dat de huidige regels tekortschieten, hebben experts uitgelegd dat deze normen op basis van grondig onderzoek en ervaringen stevig verankerd zijn. Het belang van doeltreffende communicatie en voorlichting wordt benadrukt om misverstanden te voorkomen, vooral gezien het standpunt van sommige bewoners die liever helemaal geen geluid horen, terwijl de wet spreekt van duldbare hinder. Desalniettemin blijkt uit de analyse dat de bestaande regels en richtlijnen omtrent geluid bij padel effectief zijn en geen geluidsoverlast veroorzaken. Het Activiteitenbesluit/omgevingsplan biedt een stevige basis voor een gezonde leefomgeving, met een extra geluidstoeslag van 5 dB voor padel vanwege het impulsieve geluid.

Tussenconclusie:

Voorbeelden van vergunde padelbanen werden besproken, waarbij werd opgemerkt dat nieuw beleid slechts beperkte voordelen zou opleveren voor Dijk en Waard.

Verslag 2:

In dit gespreksverslag wordt het overleg beschreven dat op 17 januari 2024 plaatsvond met een aantal ambtelijke collega's die eerder betrokken waren bij het overleg 11 december 2023, waarbij dit keer ook de OD NHN aanwezig was.

Het doel van het overleg was om de openstaande punten van het vorige overleg te bespreken, samen met de bevindingen uit hoofdstuk 4 van dit onderzoek. Dijk en Waard heeft ervoor gekozen om de expertise van de OD NHN in te schakelen om advies te waarborgen. In hoofdstuk 4 werd vastgesteld dat de ruime definitie van de sportbestemming in Dijk en Waard mogelijk het opstellen van specifiek beleid voor padel bemoeilijkt. Daarnaast werd geconcludeerd dat in bepaalde gevallen extra maatwerkvoorschriften nodig zijn, met name wanneer de standaardregels niet voldoen aan geluidsnormen of wanneer afwijkingen van het bestemmingsplan vereist zijn.

Dijk en Waard is van plan om aan de hand van praktijkvoorbeelden te onderzoeken of er situaties zijn waarin de standaardregels onvoldoende blijken te zijn, met als doel meer inzicht te krijgen in de noodzaak van extra maatwerkvoorschriften. Zo hopen we tot een antwoord te komen op de hoofdvraag van ons onderzoek, namelijk of de huidige regelgeving voldoet en of het noodzakelijk is om beleid met extra maatwerkvoorschriften op te stellen voor Dijk en Waard.

6.1 Besproken punten

Tijdens de discussie werden verschillende aspecten belicht, waaronder geluidsniveaus, historische situaties, klachtenpatronen en mogelijke maatwerkoplossingen. Voorbeelden uit de praktijk, zoals die van TvTulp en MyHealthclub, werden gebruikt om de discussie te verduidelijken.

6.2 Praktijkvoorbeelden en uitdagingen

Binnen de gemeente Dijk en Waard spelen op dit moment twee zaken met betrekking tot padelbanen. Bij MyHealthclub loopt momenteel een procedure om aan geluidsnormen te voldoen en zijn er onzekerheden geweest over het aantal toegestane banen als passend binnen het bestemmingsplan, terwijl bij Tennisvereniging Tulp (hierna: TVTulp) discussie is ontstaan vanwege overschrijdingen van geluidsnormen.

Deze kwesties hebben geleid tot discussies over de toepassing van bestaande regels en kaders, vooral in complexe situaties zoals geluid en ruimtelijke aspecten. Hierbij is de complexiteit van het vergunningsproces benadrukt. De relatie tussen de casussen van TVTulp en MyHealthclub en de discussie over het opstellen van nieuw beleid met betrekking tot padelbanen ligt in de uitdagingen van het vergunningsproces. Het draait bij deze gevallen niet zozeer om de vraag of de huidige regels wel voldoende zijn en of er extra maatwerkvoorschriften moeten komen, maar om de uitdagingen die zich voordoen tijdens het vergunningsproces.

6.3 Praktijkvoorbeelden en huidig beleid:

Ondanks deze discussies kan worden gesteld dat het huidige recht voldoende ruimte biedt om met dergelijke situaties om te gaan. Aangezien de discussie niet zozeer draait om een tekortkoming in de bestaande regels, maar eerder om de uitdagingen die zich afspelen tijdens het vergunningsproces.

6.4 Bestemming 'sport'

De bestemming 'sport' binnen Dijk en Waard is heel breed en staat alle sporten en sportfaciliteiten toe, inclusief padelbanen. Dit roept de vraag op of er specifiek beleid nodig is voor extra maatwerkvoorschriften voor padel, of dat het hele sportbestemming wellicht moet worden herzien en per type sport nader moet worden gedefinieerd. Dit blijkt echter niet noodzakelijk te zijn. Hoewel de bestemming een breed scala aan sportactiviteiten mogelijk maakt, betekent het niet automatisch dat alle activiteiten zonder verdere overwegingen worden toegestaan. Een illustratie hiervan is het geval van motorcross, dat onder de bestemming 'sport'

valt. Ondanks dat motorcross een sport is die veel geluid maakt en waarbij de kans op geluidsoverlast groot is, valt het automatisch onder de bestemming 'sport'. Echter, dit betekent niet dat deze activiteit automatisch is toegestaan zonder verdere overwegingen. In de praktijk kan een akoestisch onderzoek worden uitgevoerd om het geluidsniveau te meten. Als uit dit onderzoek blijkt dat het geluidsniveau de wettelijke normen overschrijdt, kunnen beperkingen worden opgelegd, ondanks de sportbestemming. Hoewel de bestemming 'sport' flexibiliteit biedt, kunnen er dus aanvullende criteria worden toegepast om ongewenste effecten op de omgeving te voorkomen. Dit benadrukt het belang van een zorgvuldige afweging van diverse factoren, waaronder milieunormen, bij het beoordelen van aanvragen voor sport gerelateerde activiteiten binnen Dijk en Waard.

6.5 Overig bespreekpunten

Tijdens het overleg is ook de afweging tussen ruimtelijke ordening en milieunormen besproken, met specifieke aandacht voor situaties die onder het oude recht zijn getoetst. Hierbij lag de focus op de historische context en maatschappelijke belangen, waarbij het belang van een grondige ruimtelijke onderbouwing bij afwijkingen van het bestemmingsplan opnieuw is benadrukt.

6.6 Beoordeling van het huidige juridische kader

Het huidige juridische kader, zowel voor ruimtelijke als milieutoetsing, biedt voldoende bescherming en flexibiliteit voor de toetsing van padelbanen in Dijk en Waard. De regels en normen die zijn vastgesteld in de geldende wet- en regelgeving, stellen duidelijke kaders voor de beoordeling van geluidsoverlast en andere milieueffecten. De mogelijkheid om maatwerkvoorschriften toe te passen binnen deze bestaande kaders biedt de nodige flexibiliteit om specifieke situaties aan te pakken zonder dat daarvoor extra beleid nodig is.

6.7 Samenvatting

In dit gespreksverslag wordt het overleg beschreven dat heeft plaatsgevonden met ambtelijke collega's, waarbij dit keer ook de OD NHN aanwezig was. Het doel was om verdere afstemming te bereiken en de bevindingen uit hoofdstuk 2 van het onderzoek te bespreken.

Het overleg richtte zich op het onderzoeken van praktijkvoorbeelden om te bepalen of standaardregels binnen Dijk en Waard ontoereikend zijn. Verschillende onderwerpen kwamen aan bod, waaronder historische situaties, maatschappelijke belangen, ruimtelijke ordening en milieunormen. Er werd gediscussieerd over de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften per locatie, waarbij het vinden van een balans tussen de belangen van initiatiefnemers en de eisen van de ruimtelijke ordening cruciaal werd geacht.

Vervolgens kwamen we op de vragen die voortvloeien uit de analyse van het juridische kader voor padel uit hoofdstuk 4, met name de brede bestemming 'sport' en praktijkvoorbeelden uit Dijk en Waard werden besproken om te onderzoeken of de problemen voortkomen uit de huidige regels en kaders en of deze afdoende zijn.

Met betrekking tot de brede bestemming 'sport' in Dijk en Waard werd vastgesteld dat hoewel deze alle sporten en sportfaciliteiten toestaat, dit niet betekent dat alle activiteiten zonder verdere overwegingen worden toegestaan. Dit benadrukt het belang van een zorgvuldige afweging van factoren, inclusief milieunormen, bij de beoordeling van sportgerelateerde aanvragen.

Praktijkvoorbeelden uit Dijk en Waard werden besproken om te onderzoeken of de kwesties voortkomen uit de huidige regels en kaders en of deze afdoende zijn. Deze voorbeelden benadrukten echter vooral de complexiteit van het vergunningsproces. Het wezenlijke aspect van deze gevallen is niet zozeer of de huidige regelgeving toereikend is of dat er behoefte is aan

extra maatwerkvoorschriften. Het draait eerder om de specifieke uitdagingen die zich voordoen tijdens het vergunningsproces en hoe hiermee om te gaan.

Tussenconclusie:

Tijdens het overleg is benadrukt dat ondanks de uitdagingen, het huidige juridische kader voldoende ruimte biedt om met verschillende situaties om te gaan. Het bestaande kader biedt de benodigde flexibiliteit, waardoor maatwerkvoorschriften kunnen worden toegepast om specifieke situaties aan te pakken.