

Nota zienswijzen

Verordening fysieke leefomgeving

Gemeente Deventer
Januari 2020

Inhoud

1. Inleiding.....	2
2. Zienswijze	3
3. Ambtshalve wijzigingen.....	6

1. Inleiding

Algemeen

In 2021 treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet biedt vooral kansen om nog beter, efficiënter en sneller op alle nieuwe ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving te kunnen inspelen. Om de opgaven nu al beter te kunnen uitvoeren en om de implementatie van de Omgevingswet goed te laten verlopen anticipeert Deventer op de instrumenten van deze wet.

Dit doen we met de Verordening fysieke leefomgeving en het bestemmingsplan "Deventer, Stad en Dorpen" (bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, op grond van de Crisis- en herstelwet).

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, in 2021, komt er één Omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente Deventer. Het Omgevingsplan vervangt alle bestaande bestemmingsplannen. Na een transitieperiode zullen ook de meeste regels over de fysieke leefomgeving, die nu in verschillende verordeningen zijn opgenomen, in het Omgevingsplan opgenomen moeten worden.

Met de Verordening fysieke leefomgeving en het bestemmingsplan "Deventer, Stad en Dorpen" loopt de gemeente Deventer vooruit op die ontwikkeling.

Procedure Verordening fysieke leefomgeving

Het college van burgemeester en wethouders heeft op 19 maart 2019 ingestemd met het ontwerp van de Verordening fysieke leefomgeving. Het ontwerp heeft van 11 april tot en met 22 mei 2019 voor iedereen ter inzage gelegen. Op het ontwerp van de Verordening is één zienswijze ingediend. Hoofdstuk 2 van deze nota bevat de samenvatting en beantwoording van de zienswijze. Als de zienswijze aanleiding geeft tot wijzigingen in de verordening, staat dat in hoofdstuk 2 vermeld.

In hoofdstuk 3 wordt ten slotte ingegaan op de ambtshalve wijzigingen die zijn aangebracht in zowel de verordening als in de bijbehorende toelichting.

2. Zienswijze

Ingediende zienswijze

Het ontwerp van de Verordening fysieke leefomgeving heeft van 11 april tot en met 22 mei 2019 voor iedereen ter inzage gelegen. Op het ontwerp van de Verordening is één zienswijze ingediend, door Schoemaker advocaten namens verschillende indieners. De zienswijze is op tijd ingediend en voorzien van de benodigde gegevens. De zienswijze is dus ontvankelijk.

Hieronder is de zienswijze samengevat weergegeven en voorzien van beantwoording.

Samenvatting

1. De zienswijze heeft betrekking op het onderdeel “Geluidhinder”. Aanleiding voor het indienen van de zienswijze is het bericht in de media dat het Deventer Stadsfestival op 13 juli 2019 voor het eerst zal worden gehouden op het evenemententerrein aan de Roland Holstlaan. Indieners wonen in de nabijheid van het evenemententerrein. Zij vrezen overlast te ondervinden van een (meerdaags) grootschalig muziekfestival met meer dan 10.000 festivalgangers.
2. Er wordt slechts een beperkt aantal voorschriften uit de Algemene Plaatselijke Verordening die verband houden met de geluidhinder, overgeheveld naar de ontwerpverordening. Voor indieners is het volgende onduidelijk:
 - a. Waarom wordt een splitsing gemaakt in regels ter zake van het voorkomen van geluidsoverlast, terwijl die bij elkaar horen;
 - b. Worden de andere regels ter zake van het voorkomen van geluidsoverlast die achterblijven in de APV op termijn ook overgeheveld naar de Verordening fysieke leefomgeving en zo ja, wanneer;
 - c. Is er ook sprake van een afstemming tussen de regels over geluid die uit de APV worden overgeheveld naar de Verordening fysieke leefomgeving en de voorschriften die daarin achterblijven en zo ja, hoe luidt die afstemming;
 - d. Waarom zijn de naar de Verordening fysieke leefomgeving overgehevelde regels voor geluid niet opgenomen in het ontwerp bestemmingsplan “Deventer, Stad en Dorpen”.
3. Indieners vinden dat het deels overhevelen van regels naar de Verordening fysieke leefomgeving rechtsonzekerheid met zich meebrengt. Een gefaseerde overgang van de huidige regels die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving naar de Verordening fysieke leefomgeving voorziet niet in een voldoende rechtszekere regeling waarbij (geluids)overlast van evenementen wordt voorkomen.
4. Indieners vrezen (geluids)overlast te ondervinden van het evenemententerrein, als dit nu en in de toekomst niet goed wordt geregeld in de Verordening fysieke leefomgeving, de APV en het bestemmingsplan “Deventer, Stad en Dorpen”, in die zin dat niet voorafgaand aan het plaatsvinden van evenementen is aangetoond dat de maximale geluidsnormen worden nageleefd en kunnen worden gehandhaafd.
5. De begrippen ‘toestellen’ en ‘geluidsapparaten’ in artikel 6.1.3 van de Verordening fysieke leefomgeving worden niet verklaard in de begripsomschrijving in de bijlage bij de Verordening.
6. Het is onduidelijk of de bepaling in artikel 6.1.3 van de Verordening ook van toepassing is op het houden van evenementen, waarbij een geluidssysteem wordt gebruikt voor het versterken van de muziek. Indieners veronderstellen op basis van de huidige APV en de toelichting daarbij, van wel.
7. Een (artikelsgewijze) toelichting op artikel 6.1.3 van de Verordening fysieke leefomgeving ontbreekt. Een verwijzing naar de toelichting bij de geldende verordeningen is onvoldoende, omdat deze verordening worden ingetrokken en de bedoeling en reikwijdte van de vervallen artikelen op termijn niet meer kan worden achterhaald.

8. De toelichting bij het huidige artikel 4:6 APV vermeldt niets over de hoogte van de toelaatbare geluidbelasting. Ook in artikel 3.1.6 van de Verordening fysieke leefomgeving ontbreekt een maximale geluidnorm.

Reactie

1. Dit wordt voor kennisgeving aangenomen. Voor de volledigheid merken wij op dat artikel 6.1.3 van de Verordening fysieke leefomgeving (hierna ook: Vfl), betrekking heeft op alle vormen van in dat artikel genoemde geluidhinder. Dit is niet slechts beperkt tot evenementen.

Verder merken wij op dat de gemeente Deventer en de indieners van de zienswijze inmiddels afspraken hebben gemaakt met betrekking tot het houden van evenementen op het evenemententerrein aan de Roland Holstlaan. Deze afspraken geven geen aanleiding de Verordening fysieke leefomgeving gewijzigd vast te stellen.
2. Graag verschaffen wij op de volgende punten duidelijkheid:
 - a. De Verordening fysieke leefomgeving sorteert voor op het vaststellen van een omgevingsplan (op basis van de toekomstige Omgevingswet). Daartoe zijn regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving geïnventariseerd en in de Verordening fysieke leefomgeving bij elkaar gebracht. Er is niet voor gekozen om de APV-regels ten aanzien van evenementen te splitsen en regels ten aanzien van de openbare orde rond evenementen in de APV achter te laten en regels ten aanzien van geluidsoverlast van evenementen in de Verordening fysieke leefomgeving op te nemen. Er is ook geen wettelijke bepaling die ertoe verplicht om de regels omtrent geluidhinder van evenementen enerzijds, en algemene geluidshinder anderzijds, in een en dezelfde verordening op te nemen.
 - b. Er zijn op dit moment geen plannen om de regels die betrekking hebben op het geluid van evenementen, over te hevelen naar de Verordening fysieke leefomgeving.
 - c. Wij begrijpen dit onderdeel als de vraag wat de verhouding is tussen de regels over geluid in de Verordening fysieke leefomgeving en de regels over geluid van evenementen in de APV. Er is geen specifieke verhouding tussen de betreffende bepalingen (artikelen 2:25 APV en artikel 6.1.3 Vfl). De situatie kan zich voordoen waarin voor een evenement zowel een vergunning op grond van artikel 2:25 APV, als een ontheffing op grond van artikel 6.1.3 Vfl nodig is.
 - d. Het Chw bestemmingsplan "Deventer, Stad en Dorpen" geldt alleen voor het bebouwde gebied van de gemeente Deventer. We kunnen er daarom niet mee volstaan om de verordeningsregels over geluid over te plaatsen naar dat bestemmingsplan. Dat zou tot gevolg hebben dat er voor het buitengebied geen regels over geluidhinder meer zouden gelden. Dat is niet wenselijk.
3. Met het overhevelen van regels uit bestaande verordeningen naar de Verordening fysieke leefomgeving is in principe geen inhoudelijke wijziging beoogd. De omstandigheid dat artikel 4:6 APV in de toekomst artikel 6.1.3 van de Verordening fysieke leefomgeving is, doet niets af aan de reikwijdte en toepasselijkheid van de betreffende bepaling. Naar ons idee is er dan ook geen sprake van rechtsonzekerheid.
4. Met de indieners van de zienswijze is onder andere afgesproken dat bij (muziek)evenementen (met versterkte muziek of geluid) de organisator een akoestisch onderzoek moet aanleveren. Uitgangspunt daarbij is dat moet worden aangetoond dat de geluidsbelasting binnen de regels van het bestemmingsplan blijft. Deze afspraak geeft echter geen aanleiding de Verordening fysieke leefomgeving aan te passen, aangezien deze verordening noch de evenementenvergunning, noch de toegestane geluidsbelasting regelt.
5. Artikel 6.1.3 van de Verordening fysieke leefomgeving is inhoudelijk identiek aan het huidige artikel 4:6 APV. Daarin zijn de begrippen 'toestellen' en 'geluidsapparaten' ook niet verklaard. De uitleg van deze begrippen leidt in de praktijk niet tot problemen. Er is dan ook geen aanleiding deze begrippen in de Verordening fysieke leefomgeving wel van een verklaring te voorzien.

6. In artikel 6.1.3 van de Verordening fysieke leefomgeving wordt, net zoals in artikel 4:6 APV, geen uitzondering gemaakt voor evenementen waar op grond van artikel 2:25 APV een vergunning voor vereist is. Artikel 6.1.3 Vfl is dus ook van toepassing op evenementen waarbij geluidhinder wordt veroorzaakt. In de gemeentelijke praktijk wordt daarom, tegelijk met een vergunning op grond van artikel 2:25 APV, een ontheffing op grond van artikel 4:6 APV verleend als er sprake is van een vergunningplichtig evenement waar geluid wordt geproduceerd. In de toekomst zal dit een ontheffing op grond van artikel 6.1.3 van de Verordening fysieke leefomgeving zijn.
7. Dit is een terechte opmerking. Er zijn alsnog nadere toelichtingen op de verschillende regels in de Verordening fysieke leefomgeving opgenomen.
8. De hoogte van de toelaatbare geluidhinder kan per geval verschillen. Dit kan te maken hebben met locatie, tijdstip en soort activiteit. In de toelichting bij het huidige artikel 4:6 APV staat dan ook dat “van geval tot geval zal [...] moeten worden nagegaan in welke situatie en gedurende welke tijden er sprake is van geluidhinder, en welke maatregelen getroffen kunnen worden.” Het is niet haalbaar en ook niet wenselijk om in artikel 6.1.3 Vfl voor alle denkbare situaties geluidnormen op te nemen. Voor zover een evenement onder de reikwijdte van artikel 4:6 APV (in de toekomst: artikel 6.1.3 Vfl) valt, wordt de norm ‘geluidhinder’ ingevuld door het onderdeel ‘geluid’ van het evenementenbeleid. Voor het evenemententerrein aan de Roland Holstlaan volgt uit de met indieners gemaakte afspraken dat getoetst wordt aan de regeling in het bestemmingsplan.

Conclusie

De zienswijze geeft geen aanleiding de Verordening fysieke leefomgeving te wijzigen. Wel zal de toelichting worden uitgebreid met een artikelsgewijze toelichting.

3. Ambtshalve wijzigingen

In de Verordening fysieke leefomgeving en de bijbehorende toelichting zijn de volgende wijzigingen aangebracht.

Verordening fysieke leefomgeving

Algemeen

De begrippen 'college' en 'bevoegd gezag' zijn in de verordening consequent doorgevoerd. Het begrip bevoegd gezag is daarbij gebruikt als houder van bevoegdheden in verband met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (besluiten omtrent omgevingsvergunningen), en het college in andere gevallen.

Intitulé

Artikel 38 van de Monumentenwet 1988 is als grondslag toegevoegd. Dit artikel van de voormalige Monumentenwet 1988, dat van toepassing blijft tot inwerkingtreding van de Omgevingswet, is de grondslag voor artikelen 4.4.1, 4.4.2 en 4.4.3 van de Verordening fysieke leefomgeving.

Afdeling 3.1

Enkele onjuiste verwijzingen naar wet- en regelgeving zijn verbeterd.

Artikel 4.4.1

- Opschrift
Het opschrift is gewijzigd van 'Verbod en vergunningplicht' naar 'Verbod', omdat het artikel alleen een verbod bevat en geen vergunningplicht.
- Eerste lid
De term 'archeologisch verwachtingsgebied' is vervangen door 'archeologisch beleidsgebied'. Inhoudelijk wordt geen wijziging beoogd.
- Tweede lid
Onder a is de verwijzing naar het tweede lid van artikel 2.12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geschrapt. In dat lid is geen omgevingsvergunning (meer) bedoeld.

Artikel 4.4.2

In de regeling ten aanzien van opgravingen is verduidelijkt bij welk soort archeologische onderzoeken een programma van eisen dan wel alleen een plan van aanpak vereist is.

Artikel 4.5.1

Toegevoegd is dat ook nadere regels ten aanzien van archeologische onderzoeken grondslag kunnen zijn voor vergoeding van schade die redelijkerwijs niet ten laste van een belanghebbende behoort te blijven.

Artikel 5.1.4

In het derde lid is de term 'herplantwaarde' vervangen door 'boomwaarde' en is voor 'gelijk' ingevoegd: maximaal.

Artikel 7.2.1

Aan het vijfde lid is, conform de regeling in de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur, toegevoegd dat de vergunningplicht niet geldt voor de gemeente bij de uitoefening van haar publiekrechtelijke taak.

Artikel 9.2.5

In het derde lid is het belang van de Dienstenwet in relatie tot tijdelijke vergunningen verduidelijkt.

Artikel. 10.1.2

Aanwijzing van politieambtenaren als toezichthouder is beperkt tot de bepalingen die uit de APV afkomstig zijn.

Bijlage 1 Begrippen

- Algemeen
 - o Enkele begripsbepalingen zijn overgeheveld van artikel 1.1 (algemene begripsbepalingen) naar een nieuw artikel 1.6 (begripsbepalingen omgevingshinder). Het bestaande artikel 1.6 (begripsbepalingen ondergrondse infrastructuur) is vernummerd tot artikel 1.7.
 - o Enkele begrippen zijn geschrapt, omdat deze bij nader inzien niet in de regels voorkwamen:
 - Bebouwde kom;
 - Handelsreclame.
- Artikel 1.4
 - o Het begrip gemeentelijk monument is afgestemd op de definitie in de Erfgoedverordening;
 - o Het begrip gemeentelijk archeologisch monument is afgestemd op het begrip archeologisch monument in de Erfgoedwet;
 - o Er is een begripsbepaling voor archeologische uitvoerder opgenomen;
 - o De begrippen 'archeologisch beleidsgebied' en 'archeologische beleidskaart' zijn toegevoegd;
 - o Het begrip beschermd rijksmonument is geschrapt, omdat dit bij niet in de regels voorkomt.
- Artikel 1.5
 - o Het begrip boomwaarde is geschrapt, omdat dit niet in de regels voorkomt.

Toelichting bij de verordening

Algemeen

De toelichting op de Verordening fysieke leefomgeving is achter de tekst van de verordening geplaatst. De ervaring leert dat de lezer in eerste instantie geïnteresseerd is in de tekst van de regeling, en later pas in de tekst van de toelichting.

Bij de toelichting zijn bijlagen toegevoegd met daarin artikelsgewijze toelichtingen per hoofdstuk van de verordening en de bijbehorende begrippen. In verband hiermee is het algemeen deel van de toelichting op enkele punten aangepast, om een te grote overlap tussen het algemeen deel en de artikelsgewijze toelichtingen te vermijden.

Verder zijn bij de toelichting bijlagen gevoegd met transponeringstabellen. Aan de hand van een 'was/wordt'-lijst kan worden nagegaan waar de bepalingen uit de geïntegreerde verordeningen in de Verordening fysieke leefomgeving gevonden kunnen worden.