

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 XI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 1997

Nr. 76

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 augustus 1997

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over diens brief van 14 maart 1997 ten geleide van de aanvullende rapportage handhaving ruimtelijke ordening. De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 7 juli 1997.

De brief van 14 maart 1997 en de vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt. Een inleiding van de minister is voor de vragen en antwoorden opgenomen.

De voorzitter van de commissie,
Versnel-Schmitz

De griffier van de commissie,
De Gier

¹ Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Vacature VVD, Te Veldhuis (VVD), Van den Berg (SGP), Feenstra (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), M.M. van der Burg (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), voorzitter, Van Gijzel (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Poppe (SP), Gabor (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M. B. Vos (GroenLinks), Dijkma (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA), Jeekel (D66), Th. A. M. Meijer (CDA) en Visser-van Doorn (CDA).

Plv. leden: Biesheuvel (CDA), Blauw (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Houda (PvdA), De Haan (CDA), Verspaget (PvdA), Jorritsma-van Oosten (D66), Valk (PvdA), Houda (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Hendriks (HDKR), vacature (CD), Leers (CDA), Reitsma (CDA), Huys (PvdA), De Graaf (D66), Leerkes (U55+), Van Heemst (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Witteveen-Hevinga (PvdA), Keur (VVD), H. G. J. Kamp (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van 't Riet (D66), Van de Camp (CDA) en De Haan (CDA).

De Commissie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 maart 1997

Overeenkomstig uw verzoek zend ik u hierbij een aanvullende rapportage over de concrete handhavingsproblemen die de inspecties van de ruimtelijke ordening zijn tegengekomen.

De concrete handhavingsproblemen breng ik voor u in beeld aan de hand van bijgaand overzicht van de uitgebreide onderzoeken, die in een aantal gemeenten plaats vonden in de periode tussen 14 oktober 1993 (brief van mijn ambtsvoorganger aan Uw Kamer over de rijksinzet handhaving ruimtelijk beleid) en heden.

Dit overzicht vermeldt de concrete handhavingsproblemen per onderzochte gemeente.

Ook de afspraken met de onderzochte gemeenten over de oplossing van de geconstateerde problemen treft u in het overzicht aan.

Ik hoop dat ik u met deze aanvullende rapportage van dienst ben geweest.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

AANVULLENDE RAPPORTAGE HANDHAVINGSPROBLEMEN RUIMTELIJKE ORDENING

Tijdvak: oktober 1993–maart 1997

Inleiding

Op 14 oktober 1993 zond mijn ambtsvoorganger Uw Kamer een uitgebreide brief over de handhaving op het gebied van de ruimtelijke ordening. In deze brief reageerde hij op de conclusies en aanbevelingen van het in opdracht van de Rijksplanologische Dienst uitgebrachte onderzoeksrapport «Handhaven met beleid» van de auteurs Hoitink en Michiels (over problemen en knelpunten in de handhavingspraktijk op het gebied van de ruimtelijke ordening) en bepaalde hij tevens de rijksinzet bij de handhaving van het ruimtelijk beleid.

Overeenkomstig de rijksinzet vonden in de daarop volgende periode van de kant van de VROM-inspecties uitgebreide onderzoeken plaats naar het niveau van de handhaving in een aantal gemeenten.

Op basis van deze onderzoeken zijn niet alleen de handhavingsproblemen in beeld gebracht, maar zijn ook afspraken met de onderzochte gemeenten gemaakt ter oplossing van de geconstateerde problemen.

Hieronder volgt een overzicht van deze onderzoeken.

Ter toelichting hierop nog het volgende.

In een aantal gevallen waren signalen van structurele aard aanleiding voor de onderzoeken, maar daarnaast vonden ook enkele onderzoeken bij wijze van steekproef plaats.

Naast deze brede en uitgebreide onderzoeken zijn ook incidentele klachten van burgers voor de inspecties bronnen voor concrete handhavingsproblemen, die overigens geen afwijking opleveren van ondergeschetst beeld. Ook deze incidentele klachten kunnen voor de inspecties soms aanleiding zijn de betreffende gemeente te vragen om aan de handhaving van het ruimtelijk beleid (meer) aandacht te besteden.

Zoals ik in de u reeds toegezonden rapportage activiteiten handhaving ruimtelijk beleid heb vermeld, zijn er overigens aanwijzingen dat gemeenten er in toenemende mate toe overgaan om een handhavingsbeleid op het gebied van de ruimtelijke ordening te ontwikkelen.

Overzicht

1. Gemeente Odoorn (eerste onderzoek); 1995

Aard van het onderzoek:

Gecombineerd volkshuisvestings,- milieu en ruimtelijke ordening-onderzoek met behulp van de Dienst Recherchezaken van het ministerie van VROM (DRZ), onder verantwoordelijkheid van de Inspecteur van de Ruimtelijke Ordening (IRO).

Voornaamste ruimtelijke ordenings-bevindingen:

De uitvoering van de ruimtelijke ordenings-taak door de gemeente vindt niet naar behoren plaats.

Er is sprake van sterk verouderde bestemmingsplannen, met name voor de woongebieden (voor het buitengebied is een nieuw plan in voorbereiding). De gemeente geeft regelmatig (bouw)vergunningen af in strijd met het bestemmingsplan en houdt zich niet aan met de provincie gemaakte woningbouw-afspraken. Het gebruik van gronden en opstellen in strijd met het bestemmingsplan wordt doorgaans gedoogd of naderhand gelegaliseerd. Er wordt niet planmatig gecontroleerd op illegale bouw en strijdig gebruik.

Afspraken:

Tussen de VROM-inspecties en het gemeentebestuur heeft overleg plaatsgevonden, waarbij de conclusies door de gemeente grotendeels zijn onderschreven. Een herhalingsonderzoek is afgesproken, maar heeft nog niet plaatsgevonden. Reden hiervoor is het volgende onderzoek.

2. Gemeente Odoorn (tweede onderzoek); 1996–1997

Aard van het onderzoek:

Klachtenonderzoek op verzoek van de gemeente door VROM-DRZ, ondersteund door de VROM-inspecties.

Aanleiding: binnen de gemeente bleken, mede naar aanleiding van het bovenvermelde VROM-onderzoek, klachten te leven over het met twee maten meten door het gemeentebestuur. Een 30-tal klagers heeft zich vervolgens georganiseerd in het «Platform Verontruste Burgers». De gemeente verzocht VROM-DRZ een (objectief) onderzoek te doen naar de geconstateerde klachten.

Voornaamste ruimtelijke ordenings-bevindingen:

Van de 80 klachten bleken 22 te maken te hebben met de ruimtelijke ordening.

Bij een groot deel (82%) van de klachten over vergunningverlening of -weigering op het gebied van de r.o. bleek de gemeente formeel-juridisch juist gehandeld te hebben.

Vervolg:

Het Platform Verontruste Burgers is voornemens het gemeentebestuur voor de rechter te dagen. De IRO wacht de resultaten van een eventuele rechtsgang af.

3. Gemeente Lemsterland; 1995–1996

Aard van het onderzoek:

Gecombineerd volkshuisvestings,- milieu en ruimtelijke ordenings-onderzoek met behulp van VROM-DRZ, onder verantwoordelijkheid van de IMH.

Voornaamste ruimtelijke ordenings-bevindingen:

De uitvoering van ruimtelijke ordenings-taken door de gemeente vond niet naar behoren plaats, maar is in de afgelopen jaren sterk verbeterd.

De gemeente beschikt voor nagenoeg het hele grondgebied over actuele bestemmingsplannen.

De gemeente geeft regelmatig bouwvergunningen af in strijd met het bestemmingsplan. Het betreft voornamelijk kleine afwijkingen van bouwmaten en bouwvlak. Geconstateerd is dat in de afgelopen jaren het aantal vergunningen, afgegeven in strijd met het bestemmingsplan, zowel in aard als in omvang sterk is afgenomen. Er wordt geen actief handhavings,- en opsporingsbeleid gevoerd binnen de gemeente. Gezien de omvang van de gemeente en de weinige geconstateerde onregelmatigheden heeft deze opstelling niet tot onaanvaardbare situaties geleid.

Afspraken:

Tussen de VROM-inspecties en het gemeentebestuur heeft overleg plaatsgevonden, waarbij de conclusies door de gemeente zijn onderschreven. Reeds tijdens het onderzoek bleek de gemeente de meeste geconstateerde (relatief kleine) onregelmatigheden in de vergunning-verlening aan te pakken. Afgesproken is om na twee jaar met de gemeente een evaluatie te houden van de gezamenlijk onderschreven aanbevelingen.

4. Gemeente Slochteren; 1995–1996

Aard van het onderzoek:

Gecombineerd volkshuisvestings,- milieu en ruimtelijke ordenings-onderzoek met behulp van VROM-DRZ, onder verantwoordelijkheid van de IRO.

Voornaamste ruimtelijke ordenings-bevindingen:

De gemeente houdt zich structureel niet aan bepalingen, voortvloeiend uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Structureel is er sprake van afgifte van (bouw)vergunningen in strijd met het bestemmingsplan. De gemeenteraad bleek in het recente verleden zelfs een interne instructie te hebben gegeven voor het omzeilen van art.19 WRO-procedures. De gemeente blijkt zich ook niet aan haar eigen gedoogbeleid te houden. In een paar op basis van burgerbrieven bekend geworden gevallen heeft de gemeente na tussenkomst van de IRO alsnog de juiste procedures gevolgd. Er wordt geen opsporings,- en handhavingsbeleid gevoerd, waardoor illegale bouw en strijdig gebruik niet of te laat wordt aangepakt. Ook blijken door dit gebrek aan controle regelmatig bouwwerken te verrijzen welke sterk afwijken van de verleende bouwvergunning.

Afspraken:

Tussen de VROM-inspecties en het gemeentebestuur is overleg gevoerd, waarbij is aangegeven dat door de handelwijze van de gemeente de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burgers sterk in het geding is. Op basis van de conclusies van het onderzoek heeft de gemeente een plan van aanpak opgesteld om de ernstigste tekortkomingen aan te pakken. Over dit plan van aanpak is vervolgens in december 1996 geadviseerd. De gemeente is voornemens om in juli 1997 het plan van aanpak, inclusief een uitgewerkt opsporings,- en handhavingsbeleid in de gemeenteraad te behandelen. Een herhalings-onderzoek is afgesproken.

5. Gemeente Scheemda; 1996–1997

Aard van het onderzoek:

Ruimtelijke ordenings-onderzoek, met behulp van VROM-DRZ, onder verantwoordelijkheid van de IRO.

Aanleiding: een aantal signalen dat de gemeente vergunningen afgeeft voor de bouw van woningen, in strijd met het bestemmingsplan, ondanks schriftelijke toezeggingen richting de provincie na eerder geconstateerde gevallen enkele jaren geleden.

Voornaamste ruimtelijke ordenings-bevindingen:

De gemeente verleent stelselmatig vergunningen voor de bouw van woningen in strijd met het bestemmingsplan en verleent regelmatig art.19 WRO-vrijstellingen zonder de daarvoor vereiste verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten.

De gemeente beschikt over een aantal sterk verouderde bestemmings-plannen.

Afspraken:

Zeer onlangs hebben de IRO en de Gedeputeerde voor ruimtelijke ordening van de provincie Groningen de bevindingen van het onderzoek met het gemeentebestuur besproken.

De gemeente heeft toegezegd zich voortaan aan haar bestemmings-plannen te houden en de wettelijke procedures correct te zullen toepassen.

De IRO zal op de hoogte worden gehouden van alle voorgenomen vergunningen voor de bouw van woningen. Indien hierbij

bestemmingsplanvoorschriften worden geschonden zal de IRO het gemeentebestuur hierop aanspreken.

Over een jaar volgt een herhalingsonderzoek.

6. Gemeente Tubbergen; 1994

Aard van het onderzoek:

Ruimtelijke ordenings-onderzoek (herhalings-onderzoek) met behulp van VROM-DRZ, onder verantwoordelijkheid van de IRO.

Voornaamste ruimtelijke ordenings-bevindingen:

De verlening van bouwvergunningen is onder de maat: 14 % van de gevallen is op onjuiste gronden verleend. Het aantal gevallen van afwijkend gebruik (met name in (voormalige) agrarische bedrijfsgebouwen) is groot.

Afspraken:

Tussen de IRO en het gemeentebestuur heeft overleg plaatsgevonden, waarin de gemeente substantiële verbetering heeft beloofd, meetbaar aan de hand van begrotingsposten. Zo nodig volgt wederom overleg in samenwerking met de CdK van Overijssel.

7. Gemeente Weerselo; 1994

Aard van het onderzoek:

Gecombineerd milieu- en ruimtelijke ordenings-onderzoek, met behulp van VROM-DRZ, onder verantwoordelijkheid van de IRO en de IMH.

Voornaamste ruimtelijke ordenings-bevindingen:

Flinke overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften, die percelen in het buitengebied in bedrijfsterrein hebben veranderd, door toelaten van illegaal bouwen. Veel overtredingen van gebruiksvoorschriften en bouwvoorschriften.

Afspraken:

Er is overleg gevoerd tussen de CdK van Overijssel, de Gedeputeerde voor ruimtelijke ordening van Overijssel, de IRO, de IMH en het gemeentebestuur. Vervolgens heeft een werkgroep waarin provincie, inspecties en gemeente-ambtenaren participeerden een plan van aanpak geproduceerd, waarmee het gemeentebestuur voor een groot deel heeft ingestemd. Op één punt kon absoluut geen overeenstemming worden bereikt, waardoor provincie en rijk zich genoodzaakt zagen om een bestuursrechtelijke procedure tegen de gemeente aan te spannen, met als doel (delen van) een illegale betonfabriek uit het buitengebied te doen verwijderen.

Hierin is nog geen uitspraak gedaan.

Momenteel loopt een herhalingsonderzoek ter toetsing van de afspraken uit het plan van aanpak. Overigens heeft ook hier de gemeente meetbare begrotingsposten ter verbetering van de situatie gecreëerd.

8. Gemeente Elburg; 1994

Aard van het onderzoek:

Kort gecombineerd ruimtelijke ordenings-, volkshuisvestings- en milieu-onderzoek, onder verantwoordelijkheid van de VROM-inspecties.

Voornaamste ruimtelijke ordenings-bevindingen:

De gemeente houdt zich behoorlijk aan de regels van het bestemmingsplan, behalve in specifieke delen van de gemeente, waar agrariërs «creatief» met de regels (kunnen) omspringen.

Afspraken:

Er is tussen de VROM-inspecties en het gemeentebestuur overleg gevoerd, waarbij onder andere een herhalingsonderzoek is afgesproken. Uit dat onderzoek bleek dat het verbeteren van de handhaving van bouw- en milieuregelgeving gemakkelijker gaat dan die van de ruimtelijke ordenings-regelgeving. Dit laatste hangt waarschijnlijk samen met het karakter van de ruimtelijke ordening (werkt minder met harde normstelling en biedt meer ruimte voor interpretaties van het beleid).

9. Gemeente Lingewaal; 1993–1994

Aard van het onderzoek:

Ruimtelijke ordenings-onderzoek, met behulp van VROM-DRZ, onder verantwoordelijkheid van de IRO.

Voornaamste bevindingen:

Een aantal situaties (bedrijfsmatige activiteiten) langs de Linge, in strijd met het bestemmingsplan.

Afspraken:

Er heeft overleg plaatsgevonden tussen de IRO en het gemeentebestuur, maar dat heeft tot nu toe nog niet geresulteerd in een werkbaar plan van aanpak.

10. Gemeente Staphorst; 1996

Aard van het onderzoek:

Gecombineerd ruimtelijke ordenings-, volkhuysvestings- en milieu-onderzoek, met behulp van VROM-DRZ, onder verantwoordelijkheid van de VROM-inspecties.

Voornaamste ruimtelijke ordenings-bevindingen:

Veelvuldige overtredingen van gebruiksregels van bestemmingsplannen, met name bij (voormalige) agrarische bebouwing. Verder blijkt de gebruikelijke bedrijven-lijst in bestemmingsplannen (lijst met categorieën van bedrijven die bij de vestiging van bedrijven moet worden gehanteerd) veelal een dode letter. Voor het gemeentebestuur doet het er blijkbaar niet veel toe welk type bedrijf zich vestigt, c.q. ontwikkelt. Hierdoor wordt de provinciale ruimtelijk- economische politiek doorkruist.

Ook wordt verzuimd om actief en tijdig tegen met het bestemmingsplan strijdig gebruik op te treden, waardoor allerlei illegale situaties krachtens het overgangsrecht worden gelegaliseerd bij het van kracht worden van nieuwe bestemmingsplannen.

Afspraken:

Er is door de CdK en Gedeputeerde voor ruimtelijke ordening van de provincie Overijssel en de VROM-inspecties overleg met het gemeentebestuur gevoerd. Het gemeentebestuur heeft beterschap beloofd en een plan van aanpak in het vooruitzicht gesteld. Een aantal organisatorische verbeteringen is reeds in gang gezet.

11. Gemeente Wageningen; 1996

Aard van het onderzoek:

Gecombineerd ruimtelijke ordenings-, volkshuisvestings- en milieu-onderzoek, met behulp van VROM-DRZ, onder verantwoordelijkheid van de VROM-inspecties.

Voornaamste ruimtelijke ordenings-bevindingen:
De gemeente heeft de meeste zaken behoorlijk op orde, zij het dat onderdelen van het handhavingsbeleid nog verbetering behoeven.

Afspraken:
Er is tussen de VROM-inspecties en het gemeentebestuur overleg gevoerd, met als gevolg een voorlopig plan van aanpak, dat nog verder in een gemeentelijke reorganisatie ingepast moet worden.

12. Gemeente Buren; 1996–1997

Aard van het onderzoek:
Kort ruimtelijke ordenings-onderzoek naar aanleiding van klachten, met behulp van VROM-DRZ, onder verantwoordelijkheid van de IRO.

Voornaamste bevindingen:
De gemeente gaat nogal soepel om met de bouwregelgeving. In de onderzochte gevallen blijkt veel achteraf gelegaliseerd te (moeten) worden, na klachten van burgers.

Afspraken:
Overleg met de gemeente met het oog op afspraken moet nog plaatsvinden.

13. Gemeente De Ronde Venen; 1996–1997

Aard van het onderzoek:
Gecombineerd ruimtelijke ordenings- en volkshuisvestingsonderzoek, met behulp van VROM-DRZ, onder verantwoordelijkheid van de IRO en in samenwerking met de IVH en de provincie Utrecht.

Aanleiding hiertoe vormden telefonische klachten van burgers, brieven en berichten in de regionale pers.

Voornaamste ruimtelijke ordenings-bevindingen:
De gemeente is in bijna de helft van de onderzochte bouwaanvragen (2212) stelselmatig afgeweken van de wettelijke procedurevoorschriften. De meest voorkomende fouten zijn het niet aanvragen van een verklaring van geen bezwaar bij GS (805 gevallen) en het niet publiceren van bouwaanvragen.

Afspraken:
GS en de IRO hebben de uitkomsten van het onderzoek met het gemeentebestuur besproken en hun misnoegen over de gang van zaken kenbaar gemaakt: door de gevolgde werkwijze komen de rechtszekerheid van de burger en de doorwerking van provinciaal- en rijksbeleid in het gedrang.

De gemeente heeft toegezegd met onmiddellijke ingang de wettelijke procedures correct toe te zullen passen. Ook zal zij de actualisering van de verouderde bestemmingsplannen ter hand nemen en de globale bestemmingsplannen uitwerken. Bovendien zal zij er zorg voor dragen dat de bouwverordening wordt aangepast aan het Bouwbesluit.

Om dit alles te bereiken zal in de komende twee maanden een plan van aanpak worden opgesteld.

Provincie en IRO houden de vinger aan de pols: over een jaar zullen zij de vorderingen van de gemeente onder de loep nemen.

De provincie Utrecht tenslotte is, naar aanleiding van dit onderzoek, voornemens om alle gemeenten in de provincie aan te schrijven om herhaling van deze praktijk te voorkomen.

14. Gemeente Rucphen; 1993 en 1996

Aard van het onderzoek:

Uitvoerig onderzoek (1993) door de provincie Noord-Brabant op basis van een eerdere steekproef van de inspectie volkshuisvesting (IVH).
Aanleiding: berichten in de pers over het bouwvergunningenbeleid en meer specifiek over het wooneenhedenbeleid in bijgebouwen en vragen daarover vanuit de Tweede Kamer.

Afspraken:

De provincie Noord-Brabant, IRO en IVH hebben naar aanleiding van dit onderzoek de volgende aanbevelingen aan het gemeentebestuur gedaan en daarover afspraken gemaakt:

- aanpassing van bestemmingsplannen aan geldende planologische kaders;
- uniformeren van bestemmingsplannen zodat de rechtsgelijkheid binnen de gemeente wordt bevorderd;
- een strikte toepassing van de bestemmingsplannen in het buitengebied;
- het maken van een plan van aanpak voor onderzoek van de met bestemmingsplannen strijdige woonsituaties;
- kwartaalrapportages over uitvoering van de aanbevolen maatregelen.

De gemeente Rucphen heeft de aanbevelingen adequaat opgepakt en heeft met name het herzieningsprogramma bestemmingsplannen fors ingezet. Verder inventariseerde de gemeente alle wooneenheden (wat heeft geleid tot een vermindering van het aantal huisnummers met 57) en stelde de gemeenteraad een juridisch passende bijgebouwenregling vast. Een en ander had tot gevolg, dat de provincie Noord-Brabant eind 1994 de kwartaalrapportages overbodig achtte en via het reguliere planologisch overleg over bestemmingsplannen de gemeente Rucphen heeft geadviseerd over de inrichting van bestemmingsplannen.

Vervolgonderzoek:

Op basis van incidentele klachten heeft er een recent (1996) onderzoek plaatsgevonden van een aantal geselecteerde gevallen. De Tweede Kamer is hierover in december 1996 geïnformeerd, waarbij geconcludeerd werd dat in de onderzochte gevallen de gemeente binnen de bestuurlijk juridische mogelijkheden zorgvuldig heeft gehandeld.

In het vervolg-traject zal aan de gemeente Rucphen worden verzocht haar reeds getoonde bereidheid om aan een VROM-breed vergunningenonderzoek deel te nemen bestuurlijk te bevestigen.

15. Gemeente Hulst; 1996–1997

Aard van het onderzoek:

Gecombineerd ruimtelijke ordenings-, volkshuisvestings- en milieuonderzoek, met behulp van VROM-DRZ, onder verantwoordelijkheid van de VROM-inspecties.

Voornaamste bevindingen:

Het onderzoek is nog niet afgerond.

Afspraken:

Volgen nog.

Een aantal tijdens het onderzoek geconstateerde procedurele problemen zijn reeds door de gemeente erkend en in organisatorische zin opgelost.

Na de bestuurlijke afronding zullen de conclusies van het onderzoek openbaar worden gemaakt en op hun bruikbaarheid in breder verband worden getoetst.

VRAGEN EN ANTWOORDEN:

Inleiding:

Alvorens op de afzonderlijke vragen in te gaan is het noodzakelijk om een algemeen beeld te schetsen van de betrokkenheid van de diverse partijen bij de handhaving van de ruimtelijke regelgeving. Op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Gemeentewet is het gemeentebestuur bevoegd gezag op het punt van de handhaving van ro-regelgeving: dit bestuur verleent (veelal op basis van bestemmingsplannen) vergunningen en vrijstellingen en beschikt over wettelijke sanctiemiddelen als bestuursdwang en dwangsom bij overtreding van de regels.

Op grond van artikel 52 van de WRO en artikel 30 van het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) heeft het rijk een toezichtstaak t.a.v. de naleving van de WRO en de daarop gebaseerde voorschriften. Dit toezicht is een duidelijke vorm van 2e-lijnstoezicht: toezicht op de handhaving door andere overheden van wet- en regelgeving.

Voor de provincie is in de WRO geen expliciete toezichtstaak weggelegd op het punt van handhaving van de regelgeving. Wel is er uiteraard een groot provinciaal belang bij de correcte realisering van streekplannen, en in bestuurlijk opzicht kunnen provinciebesturen het nodige doen: druk uitoefenen, overtuigen en stimuleren.

Naast de bestuurlijke lijn in handhaving en toezicht is er voor wat betreft de bestemmingsplanvoorschriften de strafrechtelijke: overtredingen van die voorschriften zijn in het algemeen gekwalificeerd als strafbare feiten, die dus vervolgd kunnen worden door het Openbaar Ministerie. In de praktijk is de bestuurlijke lijn de meest gebruikte. Deze kan ook de meest effectieve zijn: in principe gaat het daarbij om herstel van de oude toestand, terwijl strafrecht principieel boeterecht is, dat zich niet op de situatie, maar op de dader richt, waarbij de verandering in de feitelijke situatie niet wordt hersteld.

De Inspecties voor de Ruimtelijke Ordening (IRO's) hebben hun toezichtstaak als volgt gestalte gegeven: aan de ene kant is veel aandacht besteed aan preventie/stimulering in de vorm van kennisoverdracht, voorbeeldprojecten, stimulering van de VNG, stimulering van provinciebesturen, feitenonderzoeken etc. etc. Aan de andere kant is de nadruk gelegd op het zo snel mogelijk starten van grondig daadwerkelijk toezicht ter plaatse, in de vorm van toezichtsprojecten die vaak in samenwerking met de Bijzondere Opsporingsdienst van het ministerie, nl. de Dienst Recherchezaken (DRZ) en een of twee andere VROM-inspecties hebben plaatsgevonden. Deze projecten zijn tijdrovend vanwege de complexe aard van de materie en vanwege de basisnotie dat het niet bij toezicht alleen kan blijven. Er zit vaak een fors natraject in de sfeer van correctie, advies en begeleiding vast aan dergelijke projecten: in dergelijke gevallen moet er een plan van aanpak komen om geconstateerde problemen op te lossen en een eventueel vervolgonderzoek. De impact van dergelijke projecten is groot: de betrokken gemeenten zijn bijna altijd bereid om mee te werken aan verbetering. Hierbij moet wel worden gesteld dat het niet altijd gaat om gemeenten die geselecteerd zijn op basis van signalen (klachten e.d.). Er worden dus ook toezichtsacties gestart in «blanco» situaties.

Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke (effectieve) werkwijze zijn prijs heeft: er moet zeer selectief met de beschikbare capaciteit worden omgegaan. De uitstraling van deze selectieve en incidentele aanpak is echter wel groot: vrijwel iedereen in gemeenteland weet wel van gemeente X of Y waar ernstige problemen spelen, en vrijwel iedereen

kent de rol van de rijksoverheid in het correctietraject. Hierbij moet de rol van de provincie niet uit het oog worden verloren: met name de invloed van het provinciebestuur in het correctietraject kan van groot belang zijn.

Gebleken is dat deze inzet in principe succesvol is geweest: in toenemende mate beginnen de andere overheden zich bewust te worden van het feit dat door het rijk toezicht wordt uitgeoefend en zijn ze bereid daar gevolgen aan te verbinden. Om een aantal voorbeelden te geven: in intergemeentelijk verband zijn op de Veluwe afspraken gemaakt over de aanpak van permanente bewoning van recreatieverblijven, in Drenthe wordt op provinciaal niveau gewerkt aan voorbeeldbeleid voor handhaving, in Gelderland wordt op provinciaal niveau gewerkt aan de integratie van diverse vormen van handhaving etc. etc. Het rijkstoezicht begint ook zijn vruchten af te werpen: niet alleen de dichtheid ervan wordt langzaam maar zeker opgevoerd, maar ook de daaraan verbonden plannen van aanpak geven merkbare resultaten te zien.

Verder moet worden geconstateerd dat in de lagere rechtspraak het uitoefenen van toezicht op de naleving en uitvoering van de WRO beoordeeld lijkt te gaan worden als een tamelijk exclusieve taak van het rijk, dat als meer belanghebbend lijkt te worden beschouwd dan provincies. Mocht deze opvatting van rechtbanken in hoger beroep worden bevestigd, dan dient in ieder geval in de nabije toekomst diepergaande bezinning plaats te vinden op het toezicht, onder andere op het instrumentele vlak. Naar mijn mening hebben de provinciebesturen in dit opzicht een taak te vervullen, met name op het punt van de uitvoering van hun streekplanbeleid.

Er is in de afgelopen jaren dus hard getrokken aan het ontwikkelen van een toezichtsmethodiek, vooral door er – weloverwogen – mee aan de slag te gaan in het veld. Ondanks dat daarbij tamelijk veel «achterstallig onderhoud» moet worden geconstateerd, is ook gebleken dat de aanpak conform de rijksinzet effectief is.

In de nabije toekomst moeten we daarom op de ingeslagen weg doorgaan.

- * Hiervoor moet blijvend een substantieel beroep worden gedaan op de Dienst Recherchezaken. Inhoudelijk zal de inzet nog steeds selectief zijn, met een relatief sterke nadruk op stimulering/preventie.

- * Nadrukkelijker dan thans het geval is zal samenwerking met het Openbaar Ministerie worden bevorderd, om door middel van elkaar aanvullende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving een adequater handhavingsniveau te bewerkstelligen. Ook in ander opzicht zal er aandacht blijven worden besteed aan een juiste bevoegdhedenverdeling, mede gelet op de beschreven tendens in de rechtspraak omtrent de belanghebbendheid van de diverse overheden op het punt van de handhaving van de regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening.

- * Ook zal de samenwerking met de Inspecties voor Milieuhygiëne bij de uitvoering van de VOGM-keuzetaak bestemmingsplannen buitengebied worden voortgezet en worden geïntensiveerd.

- * Er moet worden gewerkt aan het opzetten van een systeem van monitoring, een en ander conform het recente kabinetsstandpunt Positionering Inspecties.

- * Verder zal hernieuwde inzet nodig zijn om de diverse vormen van intergemeentelijke samenwerking op het gebied van de handhaving te stimuleren.

Ook op langere termijn zal de toezichtsfunctie van de inspecties nodig blijven. Weliswaar zijn de bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening sterk gedecentraliseerd en zal deze tendens zich in meerdere of mindere mate voortzetten, maar tegelijkertijd leren we dat een inherent bijkomend aspect van decentralisatie een terughoudende vorm van toezicht blijkt te zijn.

Gelet op het bovenstaande heeft een eventuele verdere vergroting van de capaciteit voor het uitoefenen van toezicht bij de IRO's aandacht, evenals de versterking van de coördinatie inzake een efficiënte aanpak van het toezicht. Gestreefd wordt naar een zoveel mogelijk onderling afgestemd toezicht op de handhaving door alle onder mijn verantwoordelijkheid vallende inspecties.

Dan nu de afzonderlijke vragen. Voorzover nodig zal ik verwijzen naar het bovenstaande, dat op een aantal vragen van algemeen karakter als antwoord kan dienen.

1

Er zijn in deze rapportage gelukkig maar 15 gemeenten genoemd, die niet voldeden aan de ruimtelijke ordeningseisen. Is te verwachten dat dit aantal in de toekomst minder wordt? Zijn er «donkere plekken»?

De gerapporteerde onderzoeken zijn veelal gebaseerd op signalen uit diverse richtingen, die duiden op problemen bij de handhaving van de ruimtelijke regelgeving; hierdoor is het beeld op basis van de u toegezonden aanvullende rapportage niet representatief voor Nederland. Naar verwachting zal het aantal gemeenten dat niet aan de eisen voldoet minder worden. Op basis van b.v. een onderzoek in Overijssel (Handhaving in Overijssel, 1995) kan worden aangenomen dat er sprake is van een toename van het bewustzijn bij gemeentebesturen dat handhaving noodzakelijk is. Veel gemeenten zijn bezig met het opstellen van een beleidsnota of een plan van aanpak voor de handhaving. «Donkere plekken», zoals in de vraagstelling bedoeld, zijn mij vooralsnog niet bekend, maar «zwakke broeders» kunnen overal opduiken.

2

In het onderzoeksrapport «Handhaven met beleid» (Tjeenk Willink, 1993) in opdracht van de RPD, werd geconstateerd dat het slecht was gesteld met de handhaving van bestemmingsplannen. In reactie daarop heeft de toenmalige minister van VROM de Tweede Kamer laten weten dat, op basis van het VINEX-beleid, de handhavingsactiviteiten van het Rijk worden geconcentreerd op het locatiebeleid voor woningen, bedrijven en voorzieningen, het restrictief beleid en de ecologische waarden in het buitengebied en verder op gevallen van stelselmatige overtreding en categorisch misbruik van wetsartikelen (brief 14-10-93).

Wat is hierbij de taakverdeling tussen de Dienst Recherchezaken, de 4 VROM-inspecties ruimtelijke ordening en de overige VROM-inspecties?

De IRO's zijn primair verantwoordelijk voor het toezicht op het taakgebied ruimtelijke ordening, zoals blijkt uit de WRO en het Bro, dus zijn zij de eerstverantwoordelijken op dit punt. Dat blijkt ook uit de afspraken met de Dienst Recherchezaken, die er op neerkomen dat deze dienst in principe werkt op aangeven van en onder verantwoordelijkheid van de IRO's, behoudens haar eigen verantwoordelijkheid bij het constateren van strafbare feiten. De Dienst Recherchezaken vervaardigt feitenrapportages terwijl de IRO's de conclusies, aanbevelingen en het plan van aanpak voor hun rekening nemen. De overige VROM-inspecties worden, waar mogelijk, nauw betrokken bij de bovenbeschreven

gezamenlijke toezichtsprojecten. In dergelijke gevallen kunnen ook de inspecteurs milieuhygiëne of volkshuisvesting als trekker optreden.

3

Zijn er daarbuiten handhavende instanties die zich richten op andere gevallen dan bovengenoemd? Vervullen de provincies daarbij een rol?

Andere instanties zijn duidelijk bezig meer energie te steken in de handhaving op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het Openbaar Ministerie c.q. de politie pakt (zij het nog op beperkte schaal) zaken aan, en ook de provincies vervullen over het algemeen in de stimulerende/preventieve sfeer een steeds actievere rol. In de correctieve sfeer wordt overigens door de provincies terughoudend geopereerd, zij het dat er in dit opzicht uitzonderingen zijn te constateren. Veelal wordt (in de bestuurlijke sfeer) opgetreden op aangeven van de IRO's, naar aanleiding van b.v. de genoemde toezichtsprojecten.

4

Wat zijn de resultaten die toe te rekenen zijn aan het in uitvoering nemen van het beleid op grond van dit rapport?

Zie de inleiding en het antwoord op vraag 1: er is nog geen objectief inzicht in de situatie in het veld. In meer kwalitatieve zin kan worden geconstateerd dat er groeiende aandacht is voor bepaalde thema's: permanente bewoning van recreatieverblijven, vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen. Ook kan worden geconstateerd dat de acties die moeten leiden tot het actualiseren van bestemmingsplannen voor het buitengebied zonder meer geslaagd zijn te noemen (een van de voorwaarden voor goede handhaving is het kunnen beschikken over recente bestemmingsplannen). Het betreft hier de actie «Actualisering bestemmingsplannen buitengebied» van de RPD en de VOGM-keuzetaak actualisering bestemmingsplannen buitengebied, incl. bijbehorend handhavingsbeleid. Verder verwijs ik nog naar het onder 1 genoemde rapport over de situatie in Overijssel.

5

Afhankelijk van de ernst van de gebreken worden maatregelen en afspraken gemaakt met desbetreffende gemeente. Op welke wijze wordt gecontroleerd of gemeenten de gemaakte afspraken ook nakomen, nu niet in alle gemeenten een herhalingsonderzoek is voorgesteld?

Dit hangt af van de ernst van de geconstateerde feiten: niet in alle gevallen zijn die zodanig dat er sprake is van de noodzaak tot het plegen van een herhalingsonderzoek. In een aantal gevallen kan worden volstaan met het accorderen van het plan van aanpak, in het vertrouwen dat dit zal worden geïmplementeerd. Een en ander hangt sterk af van de geconstateerde feiten en van de wijze waarop het betrokken gemeentebestuur omgaat met het onderzoek en de resultaten daarvan.

6

Waarom wordt niet aan alle gemeenten die niet voldoen aan de handhaving, een plan van aanpak gevraagd?

Zie ook 5: het vragen van een plan van aanpak hangt af van de ernst van de geconstateerde feiten en de wijze waarop deze worden beoordeeld door de betrokken inspecteur. Verder is het uit bestuurlijk oogpunt niet altijd opportuun om «zwaar» in te zetten, als b.v. blijkt dat zich reeds een duidelijke omslag in het denken over de handhaving heeft voorgedaan. Ik ben echter wel van mening dat het vragen van een plan van aanpak (dat

resulteert in afspraken/maatregelen) een standaard-eis zal moeten zijn na het doorlopen van een onderzoek met een correctief karakter.

7

Veel gemeenten gaan over tot een eigen handhavingsbeleid. Is het niet wenselijk, dat daarvoor een kader wordt gegeven door het ministerie, om niet teveel verschillen tussen gemeenten te krijgen? Op welke wijze wil de minister ongelijkheid tussen gemeenten voorkomen?

Uiteindelijk gaat het om maatwerk per gemeente: het zo volledig mogelijk handhaven van bestemmingsplannen is uiteraard noodzakelijk uit het oogpunt van bestuurlijke integriteit en de kwaliteit van onze leefomgeving, maar we moeten wel erkennen dat in een aantal gevallen prioriteitsstellingen noodzakelijk zijn. Deze kunnen per gemeente verschillen, afhankelijk van de aard van de problematiek. Niettemin is er een aantal rijksspeerpunten, die voor de betrokken gebieden min of meer gelijke aandacht behoeven. Zo wordt op de gehele Veluwe nadrukkelijk aandacht besteed aan het verschijnsel van de permanente bewoning van recreatieverblijven (dus uit het oogpunt van handhaving van het restrictieve beleid). Verder werken de VNG-uitgave «Besturen is ook handhaven» en de richtlijnen bij de beschreven VOGM-keuzetaak een bepaalde uniformering in de hand. Niettemin zullen zich vooralsnog nog vrij grote verschillen tussen gemeenten voor kunnen doen, hetgeen o.a. samenhangt met de beschreven achterstandssituatie. De IRO's zullen er aan werken om samen met de provincies een leidraad per provincie op te stellen.

8

Uit het overzicht blijkt dat in een reeks gewesten de uitvoering van de RO-taak niet naar behoren plaatsvindt?

Wordt er door de VROM-inspecties beleid gevoerd om te voorkomen dat de rechtszekerheid van de burger hierdoor niet in het gedrang komt? Zo ja, kan dit worden toegelicht?

Het beleid van de VROM-inspecties is er uiteraard op gericht dat de situaties in Nederland onderling niet al te zeer verschillen, zij het dat er altijd sprake zal zijn van enig verschil, samenhangend met regionale karakteristieken: als er in een bepaalde regio relatief veel agrarische bedrijfsgebouwen vrijkomen zijn daar meer problemen te verwachten dan in gebieden waar dat niet of veel minder het geval is.

De rechtszekerheid van de burger kan uiteraard niet rechtstreeks door de VROM-inspecties worden gewaarborgd: de uiteindelijke waarborg voor de rechtszekerheid is het optreden van het bevoegde gezag, i.c. het gemeentebestuur, in samenhang met de mogelijkheden tot rechtsbescherming via de rechter. In indirecte zin wordt door de IRO's op de volgende manier bijgedragen aan de rechtszekerheid:

- bij de planvorming via advisering, het zonodig indienen van zienswijzen en bedenkingen
- bij het opstellen en implementeren van plannen van aanpak n.a.v. toezichtsoperaties
- bij de behandeling van klachten.

9

«Ruimtelijke Verkenningen 1995» van de RPD maakt melding van een proefproject van de politie in Noord-Holland. Dit ter vaststelling van frequentie en wijze waarop bestemmingsplannen voor het buitengebied worden overtreden. In de «Rapportage activiteiten handhaving ruimtelijk beleid» (bladzijde 4) wordt slechts gemeld dat de politie in deze provincie er in is geslaagd een visie te formuleren op de samenhang in handhavingsactiviteiten.

Welke werkwijze is bij dit proefproject gevolgd; welke onrechtmatigheden zijn geconstateerd en wat is met de uitkomst gedaan?

De Noord-Hollandse gemeenten Egmond, Opmeer en Wognum hebben samen met politie/OM een pilot naar handhaving van bestemmingsplannen buitengebied opgezet. Aan de hand van luchtfoto's en veldonderzoek is nagegaan of er afwijkingen van de bestaande bestemmingsplannen buitengebied waren. Voor dit proefproject was een stappenplan ontwikkeld dat liep van voorbereiding via inventarisatie bestemmingsplannen naar het feitelijke onderzoek/veldwerk. De resultaten hebben geleid tot aanbevelingen over de te volgen aanpak. In Opmeer en Wognum waren de resultaten bevredigend. In Egmond lag dat minder gunstig. Daar waren veel afwijkingen, vooral in de categorie van grondomzettingen zonder aanlegvergunning, terwijl die volgens het bestemmingsplan wel was vereist. Het betrof vooral omzettingen van grasland naar bollengrond. Het proefproject heeft in Egmond geleid tot een start met de herziening van het bestemmingsplan Buitengebied en tot het aanstellen van een handhavingsambtenaar. De politieke wil tot handhaving van het bestemmingsplan en tot conservering van het waardevolle agrarische cultuurlandschap van de binnenduinrand bleek duidelijk aanwezig.

10

Meent de regering dat meer structurele signalering van dit type overtredingen door de politie een waardevolle aanvulling kan betekenen op het werk van de inspecties?

Uit een artikel in «Ng» – 18-04-97 blijkt dat op initiatief van het OM van Alkmaar in dezelfde provincie gemeenten desgewenst worden bijgestaan met strafrechtelijk optreden. Is er enige relatie met genoemd proefproject van de politie?

Ja, zij het dat de signalering door de politie meer een aanvulling is op het werk van gemeenten dan dat van inspecties: naast de bestuurlijke handhaving (een gemeentelijke taak) is de strafrechtelijke handhaving van groot belang. Beide typen handhaving kunnen zonder problemen naast elkaar bestaan, en elkaar versterken: er zijn heel goed afspraken te maken tussen bestuurders en politie op dit punt. De inspecties vervullen in dit opzicht een aanjaagfunctie.

11

Kennelijk is er in deze provincie veel aanleiding om de handhaving van bestemmingsplannen buitengebied te verscherpen. Hoe is het dan mogelijk dat Noord-Hollandse gemeenten over een periode van 3½ jaar geheel ontbreken in het in de aanvullende rapportage opgenomen overzicht?

De provincie Noord-Holland is zelf relatief actief op het punt van de handhaving; bovendien zijn de speerpunten voor de rijksinzet voor het toezicht wat minder pregnant aanwezig.

12

In het jaarverslag 1995 van de RPD wordt melding gemaakt van een preventief aspect van handhaving. Hiertoe was overleg begonnen met betrokken provinciale diensten en bestuurders om tot werkafspraken te komen. Medewerking van IPO en VNG werd essentieel genoemd voor het slagen van deze benadering.

Welke resultaten zijn tot nu toe geboekt met deze invalshoek en hebben IPO en VNG de vereiste medewerking verleend?

De VNG heeft een positieve bijdrage geleverd door de uitgave van «Besturen is ook handhaven», een handboek dat zich vooral richt op de betrokken bestuurders. Dit is breed verspreid en goed ontvangen, zo is gebleken.

Voor wat betreft de provincies worden vooral concreet zaken gedaan met de 12 afzonderlijke provincies.

13

In de «Rapportage activiteiten handhaving ruimtelijk beleid» (min. VROM, januari 1997) blijkt uit het overzicht van provinciale activiteiten dat met betrekking tot het handhavingsvraagstuk vooral veel energie wordt gestoken in onderzoek en voorlichting.

Houden provincies zich daarnaast ook in actieve zin bezig met opsporing? In hoeverre wordt opsporing door gemeenten bevorderd?

Voorzover valt waar te nemen houden provincies zich vrijwel niet bezig met opsporingsactiviteiten die rechtstreeks voortvloeien uit de WRO. Wel rapporteren provinciale toezichtshouders op andere terreinen incidenteel omtrent ruimtelijke ordeningszaken die hun opvallen bij hun taakuitoefening, doch dit is niet gesystematiseerd. Opsporing door gemeenten wordt uiteraard bevorderd door het uitoefenen van rijks-toezicht: in de plannen van aanpak n.a.v. de toezichtsprojecten wordt vaak aandacht besteed aan de mate van gemeentelijk toezicht en de organisatie daarvan. Los daarvan worden gemeenten veelal door de VROM-inspecties zonodig aangespoord om structureel aandacht te besteden aan het opsporen en corrigeren van overtredingen.

14

In de «Rapportage activiteiten handhaving ruimtelijk beleid» (bladzijde 2/3) worden rapportages genoemd over de handhaafbaarheid van de bestemmingsplannen buitengebied in de provincies Groningen en Noord-Brabant. De conclusies over het belang van «goede controle op de naleving, een strakke handhavingsorganisatie en effectieve sancties» waren uit eerder onderzoek al voldoende bekend.

Wat doen de provincies concreet in de richting van gemeenten, hetzij ondersteunend of sanctionerend, om hierin verbetering te brengen?

De handhaafbaarheid van bestemmingsplannen hangt deels af van de mate van actualiteit van dergelijke plannen. De provincies hebben een actieve rol gespeeld (en spelen die nog steeds) bij het al genoemde project Actualisering Bestemmingsplannen Buitengebied van de RPD. Voor het overige zijn de provincies over het algemeen bezig in de stimulerende sfeer: het opstarten van voorbeeldprojecten, onderzoeken en het komen tot voorbeeld-handhavingsbeleid (dit is uit de beantwoording van diverse vragen op te maken). In sanctionerende zin hebben de provincies geen bevoegdheden; los daarvan voeren ze weinig bestuursrechtelijke acties om b.v. hun streekplanbeleid te (doen) handhaven. De recente jurisprudentie van de lagere rechter is in dit opzicht niet erg stimulerend: het ontbreken van toezichtsbevoegdheden op grond van de WRO is aanleiding tot niet-ontvankelijkverklaring in bestuursrechtelijke provinciale acties in de richting van gemeentebesturen.

15

In de «Rapportage activiteiten handhaving ruimtelijk beleid» (bladzijde 5) wordt een onderzoek vermeld naar de mogelijkheden en wenselijkheden van samenwerking bij handhaving van ruimtelijke regelgeving, uitgevoerd in de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden. De uitkomst was dat er in deze regio onvoldoende draagvlak bestaat om de samenwerking bij handhaving te vergroten.

Heeft de provincie Zuid-Holland vervolgens stappen ondernomen om dit draagvlak alsnog te vergroten of hierin zo nodig zelf het voortouw te nemen?

Ja, de provincie heeft de volgende stappen ondernomen om het draagvlak voor handhaving bij de gemeenten van de Alblasserwaard / Vijfheerenlanden te vergroten:

1. Door de provincie is met de gemeenten, de regio Zuid-Holland-Zuid, het WLTO etc., in oktober 1996 het convenant Alblasserwaard Vijfheerenlanden afgesloten, waarin onder andere is afgesproken dat nagegaan moet worden of er mogelijkheden zijn om te komen tot een betere samenwerking op het gebied van de handhaving.

2. In vervolg hierop onderzoekt het Groene Hart-team, samen met de lokale overheden thans hoe aan deze betere samenwerking inhoud kan worden gegeven. Eind 1997 zullen de resultaten hiervan naar verwachting beschikbaar zijn.

3. Tenslotte worden in het kader van de actie «Actualisering Bestemmingsplannen Buitengebied» de bestemmingsplannen van de gemeenten Nieuw-Lekkerland en Liesveld herzien. In deze herziene bestemmingsplannen zal een handhavingsparagraaf worden opgenomen.

16

In de «Rapportage activiteiten handhaving ruimtelijk beleid» (bladzijde 5) wordt gemeld dat 3 Randstad-provincies deelnemen aan het Groene Hartteam, dat voor gemeenten ondersteunende/faciliterende taken zal verrichten, waarbij het «denkbaar» is dat ook handhavingstaken aan de orde zullen zijn.

Zou deze vorm van ondersteuning, gezien het belang van handhaving voor een succesvol Groene Hartbeleid, niet juist tot een van de hoofdtaken van zo'n team moeten worden gerekend?

Het Groene Hart-team werkt inderdaad op dit moment faciliterend op het punt van de handhaving: regionale samenwerking wordt benadrukt, luchtfoto's worden ter beschikking gesteld etc. Het ligt nadrukkelijk in de bedoeling dat het Groene Hart-team zijn aandacht gaat verleggen in de richting van zowel het begin als het eind van het planningsproces: voorbereiding en handhaving van bestemmingsplannen dus.

17

In de «Rapportage activiteiten handhaving ruimtelijk beleid» (bladzijde 6) wordt een pilot-project genoemd in de gemeente Ede, waarbij wordt onderzocht of het mogelijk is een deel van de gemeentelijke handhavingstaken uit te besteden.

Kan uitvoeriger worden geschetst op welke basis dit gebeurt en aan welke instantie bij dit project handhavingstaken worden uitbesteed?

Diverse gemeenten verkeren in een achterstandssituatie, d.w.z. dat er sprake is van een zekere «erfenis» uit het verleden. Om deze erfenis te saneren kan het nodig zijn om tijdelijk externe deskundigheid en capaciteit in te huren. Door rijk, provincie en gemeente is in Ede een experiment opgezet om te beoordelen of zoiets mogelijk is en of zoiets daadwerkelijk verlichting van de belasting van het gemeentelijke apparaat oplevert. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het al dan niet inzetten van handhavingsacties blijft bij het gemeentebestuur, maar voor het overige gebeuren de controle in het terrein, de administratieve afhandeling en de coördinatie van een en ander door externen, o.a. door vanuit de provincie Gelderland gedetacheerd personeel. Het geheel vindt plaats onder coördinatie van een bedrijf te Barneveld (MB-All). Ingenieursbureau Oranjewoud verzorgt de monitoring van het gehele proces.

In de «Rapportage activiteiten handhaving ruimtelijk beleid» (bladzijde 6) staat dat onderzoek in opdracht van de IRO-Oost (maart 1996) heeft uitgewezen dat 25% van de Overijsselse gemeenten beschikt over een bestuurlijk bekrachtigd handhavingsbeleid en dat eveneens 25% bezig is met de formulering van zo'n beleid. Deze percentages worden een duidelijke verbetering genoemd, vergeleken met de vroegere situatie.

Wordt dit soort onderzoek regelmatig verricht?

Stemmen deze percentages overeen met die van de overige provincies of met het landelijke beeld?

Zijn deze percentages op zichzelf genomen niet nog steeds erg laag?

Zoals eerder gesteld ontbreekt momenteel een landelijk beeld. Het beeld uit Overijssel kan dus niet worden vergeleken met andere gegevens. Overigens is het beeld toch wel opmerkelijk: zonder wettelijk verplicht handhavingsbeleid werkt toch reeds ca. 50 % van de gemeenten aan een expliciet handhavingsbeleid. Alle materiedeskundigen geven aan dat een dergelijk resultaat ca. vijf jaar geleden niet waarschijnlijk werd geacht.

Het rapport «Handhaven met beleid» (1993) deed het rijk onder andere de aanbeveling een actievare rol van de Inspecties voor de Ruimtelijke Ordening en gerichte samenwerking met andere VROM-inspecties te bevorderen.

In de «aanvullende rapportage» wordt gesteld dat na de brief van de toenmalige minister van VROM van oktober 1993, door de VROM-inspecties uitgebreide onderzoeken plaatsvonden naar het niveau van de handhaving van een aantal gemeenten.

In de toelichting hierop worden drie soorten aanleidingen genoemd die aan deze onderzoeken ten grondslag lagen:

- signalen van structurele aard (in «aantal gevallen»)*
- steekproeven (in «enkele gevallen»)*
- klachten van burgers («incidenteel», «soms aanleiding voor actie»)*

«Een aantal gevallen» en «enkele gevallen» tezamen leveren nog niet het beeld op van «breed en uitgebreid onderzoek».

Maar bovendien noemt het RPD-jaarverslag 1995 het daarentegen opmerkelijk dat «vrij veel» acties van Recherchezaken en Inspecties samenhangen met klachten van burgers over het handelen van gemeentelijke overheden.

Hoe verklaart de minister dit verschil in de verhouding tussen onderzoek van de inspecties op eigen initiatief en onderzoek naar aanleiding van signalen en klachten?

Hier gaat het om een semantische kwestie. Uit de algemene inleiding blijkt dat de in de aanvullende rapportage aangegeven aantallen verrichte onderzoeken niet groot lijken, maar ook dat het daarbij vrijwel steeds is gegaan om uitgebreide en diepgaande onderzoeken. Deze zijn volgens een bepaald protocol opgezet. Deze protocollen ontwikkelen zich nog voortdurend, maar hebben een vast basisstramien.

Verder is ook reeds aangegeven dat veel van dergelijke onderzoeken zijn gebaseerd op signalen. Het is echter niet zo dat elk signaal op zich zelf aanleiding is tot nader onderzoek. Veelal gaat het om een samenloop van signalen, die kunnen leiden tot het besluit om een relatief groot toezichtsproject op te starten. Uiteraard kunnen daarnaast kleinschaliger onderzoeken plaatsvinden, b.v. op basis van individuele klachten. Voorzover de capaciteit het toelaat wordt gekozen voor onderzoek in gemeenten «zonder signalen», dit om ook op goede voorbeelden te kunnen wijzen (zie ook vraag 28). De criteria bij de keuze voor een dergelijk type gemeenten kunnen voortvloeien uit relevante ruimtelijke ordenings-thema's, de mate van stedelijkheid, omvang e.d.

20

Is het juist dat het onderzoek dat Recherchezaken en inspecties geheel op eigen initiatief nemen per saldo neerkomt op enkele steekproeven?

Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot de opmerking in de «Rapportage handhaving ruimtelijk beleid» (bladzijde 8) dat de Dienst Recherchezaken «systematisch onderzoek» verricht?

Meent de regering dat het wenselijk en mogelijk is dat, los van reactie op signalen van buitenaf, meer op eigen initiatief en structureel onderzoek wordt gedaan naar het niveau van de handhaving?

Om met het laatste deel van de vraag te beginnen: ja. Zie ook de algemene inleiding waarin tot uitdrukking komt dat er aanvullende inzet zal worden gepleegd op het punt van structurele monitoring. Voor het begrip systematisch: zie 19.

21

De Algemene Rekenkamer heeft enkele jaren geleden in algemene zin aanbevolen te bekijken of een regelmatig terugkerende monitoring van naleving van beleidsinstrumentele wetgeving mogelijk is (zie rapport De Eerste Stap, 1994).

Wordt bij het ministerie van VROM met betrekking tot de Wet op de ruimtelijke ordening gewerkt met een bepaalde systematiek («De Tafel van Elf» of anderszins) ter evaluatie van uitvoering en handhaving? Zo ja, op welke manier werken de resultaten door in de werkwijze van de Dienst Recherchezaken en de Inspecties ruimtelijke ordening?

Op dit moment zijn de inspecties nog volop bezig met het opbouwen van een handhavingspraktijk. Uiteraard vindt er wel interne terugkoppeling plaats aan de hand van de eerste ervaringen en wordt via interne audits effectiviteit en efficiëntie geëvalueerd van het IRO-werk.

22

Het onderzoek «Handhaven met beleid» (1993) noemde drie belangrijke oorzaken op gemeentelijk niveau, waardoor het volgens de onderzoekers slecht was gesteld met de handhaving van bestemmingsplannen.

Wat is sindsdien door Rijk en provincies ondernomen tegen deze beletselen?

Uit het genoemde onderzoek blijken in ieder geval als belangrijkste oorzaken voor een gebrekkige handhaving naar voren te komen de betrokkenheid van het verantwoordelijke bestuur, de handhaafbaarheid van de voorschriften in bestemmingsplannen, de gebrekkige voorlichting omtrent vigerende bestemmingsplannen, het vaak gebrekkige gemeentelijke controlesysteem («piepsysteem»), juridische complicaties bij bestuursrechtelijk optreden. In algemene zin wordt hieraan door rijk en provincies gewerkt door de acties om bestemmingsplannen te (laten) actualiseren (incl. aandacht voor de handhaafbaarheid), advisering tijdens de planvormende fase, VNG-activiteiten, kennisoverdracht, voorbeeldprojecten etc. Meer specifiek vinden correcties plaats aan de hand van individuele toezichtsactiviteiten: hierbij wordt b.v. gewezen op het gebrekkige handhavingsapparaat en de mogelijkheden tot verbetering daarin etc. etc.

23

In het verslag van de bestuurlijke werkconferentie Handhaving Ruimtelijk Beleid (van 21 juni 1995) valt te lezen dat gemeenten moeilijk de juiste formules kunnen vinden bij het toepassen van het sanctie-instrumentarium en dat zij terughoudend zijn bij het toepassen van bestuursdwang omdat de rechter veelal de kant van de burger zou kiezen.

Zouden die onzekerheid en terughoudendheid kunnen worden overwonnen door, naast standaardhandleidingen en wegwijzers, de mogelijkheid te scheppen in concrete gevallen een beroep te doen op de expertise van specialisten op dit gebied, zoals provincie, VNG of Inspectie R.O.?

Zou volgens de minister meer structurele steun door aanvullend strafrechtelijk optreden door de Openbaar Ministeries (zie voorbeeld O.M. Alkmaar in «Ng», 18 april 1997) een goede weg zijn ter overwinning van de gemeentelijke schroom bij handhavingstaken?

Het is in principe altijd mogelijk om IRO's, provincies en VNG te benaderen. Dat gebeurt dan ook regelmatig, maar het opvallende daarbij is dat deze instanties vaak eerder optreden als intermediair dan als helpdesk. De gevallen zijn vaak zo specifiek dat het juister is om door te verwijzen naar de echte specialisten bij de gemeenten waar soortgelijke gevallen spelen dan om zelf als adviesbureau op te treden. Niettemin adviseren de genoemde instanties zonder meer als de betrokken ambtenaren of bestuurders dat willen.

Een daadwerkelijke betrokkenheid van het Openbaar Ministerie is wenselijk bij het realiseren van een goed gemeentelijk handhavingsbeleid.

24

Hangt het bezwaar van te veel detaillering in bestemmingsplannen ook samen met veroudering van die plannen?

In welke opzichten is, uitgaande van de ervaringen van de inspecties sindsdien, verbetering te constateren?

Over het algemeen zijn oudere bestemmingsplannen wat gedetailleerder dan jongere. Dit hangt samen met het gegeven dat oudere bestemmingsplannen minder ontwikkelingsgericht waren, terwijl de nieuwere dat kenmerk meer vertonen. Dit houdt in dat de nieuwere plannen vaak globaler en flexibeler zijn. Theoretisch is een gedetailleerd plan waarschijnlijk gemakkelijker te handhaven, omdat het redelijk eenduidig is in zijn interpretatie. In de praktijk kan echter het handhaven van gedetailleerde plannen toch problematisch zijn en veelal zijn andere factoren doorslaggevend dan de kwaliteit van het plan.

25

Waar de handhavingspraktijk van gemeenten tekortschiet, hetzij door «bewuste nalatigheid», hetzij door onvoldoende controle, met name op geweigerde of gewijzigde bouwvoorvragen:

- worden herstel in oorspronkelijke toestand of bestuurlijke boetes in de wijze van afhandeling betrokken,*
- wordt in ernstige gevallen berisping van de burgemeester door de minister van Binnenlandse Zaken overwogen.*

Wat zijn in het algemeen de middelen van de minister om een nalatige gemeente of nalatige provincie op het vlak van handhaving, te corrigeren of tot actie aan te sporen?

Aan het bevoegde gezag staan de middelen bestuursdwang en dwangsom (beide gericht op herstel van de oude toestand) ter beschikking om handelend op te treden bij overtreding van het bestemmingsplan. De bestuurlijke boete is een nog niet bestaand instrument, dat een ander karakter zou krijgen, namelijk niet gericht op herstel, doch puur op bestraffing door een bestuursorgaan van b.v. onomkeerbare feiten. Een inspecteur kan een gemeente verzoeken van bestuursdwang of dwangsom gebruik te maken om iets in de oude toestand te herstellen. Mocht de betrokken gemeente dit weigeren, dan staat voor de inspecteur de bestuursrechtelijke weg open, dus het voeren van een juridische

procedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij de rechter uiteindelijk beslist.

Tot nu toe heeft eenmaal een berisping van een burgemeester door de Minister van Binnenlandse Zaken plaatsgevonden. Verder maken in een beperkt aantal gevallen Commissarissen der Koningin gebruik van hun algemene bevoegdheden om burgemeesters op hun taakvervulling aan te spreken.

26

Wordt het geen tijd in de Wet op de ruimtelijke ordening de controle aan te scherpen ten aanzien van veroudering van bestemmingsplannen buitengebied en bestemmingsplannen bebouwde kom verplicht te stellen?

Bij de thans in procedure zijnde wijziging van de WRO is uitvoerig onderzocht of er ook effectieve middelen denkbaar zijn om de tijdige herziening van bestemmingsplannen te bevorderen. Het resultaat van deze beoordeling is dat de effectiviteit van wettelijke maatregelen sterk wordt betwijfeld. Effectiever blijkt b.v. een relatief kleine financiële stimulans, zoals in het project Actualisering Bestemmingsplannen Buitengebied van de RPD of de stimulering via de VOGM-regeling. Deze acties hebben een grote respons gehad. Ook anderszins zijn er, in samenwerking met provincies, stimulerende acties denkbaar in de vorm van b.v. aanjaagteams.

Bestemmingsplannen voor de bebouwde kom zijn nu niet verplicht; niettemin is vrijwel elk deel van de bebouwde kommen in Nederland bedekt met een bestemmingsplan. Het gaat mij dan ook te ver om, in weerwil van het streven van het parlement tot reductie van planverplichtingen, bestemmingsplannen voor de bebouwde kom verplicht te stellen: er bestaat ook zonder verplichting waarneembaar behoefte aan bestemmingsplannen voor (delen van) bebouwde kommen, voornamelijk vanwege het codificerende of beheersmatige karakter ervan. Mogelijk is een deel van deze plannen verouderd (en dat zou niet zo moeten zijn!), maar, zoals al eerder gezegd hangt het ook hier weer grotendeels af van de bestuurlijke wil om te handhaven en in mindere mate van de ouderdom van de bestemmingsplannen.

27

In de «Rapportage activiteiten handhaving ruimtelijk beleid» wordt aangekondigd dat het ministerie van VROM in overleg met IPO en VNG gaat bezien of de problematiek van verouderde bestemmingsplannen kan worden aangepakt door middel van op dit doel toegesneden middelen. Een onderzoek hiernaar in opdracht van de RPD is uitgebracht.

Welk pakket van stimuleringsmaatregelen wordt in dit onderzoeksrapport precies aanbevolen?

Zie vraag 26 en het gestelde in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel nr. 25 311, nrs. 1–2, tot wijziging van de WRO.

28

In het overzicht over de periode 1993 – 1997 wordt onderzoek in 14 gemeenten genoemd, waarvan in 9 gevallen «gecombineerd onderzoek». In 10 gevallen gaat het om ernstige tot zeer ernstige feiten waarvan in 2 gevallen wordt gemeld dat verbetering is opgetreden.

Is met dit overzicht het totaal van alle verrichte onderzoeken in de periode oktober 1993 tot maart 1997 in beeld gebracht of is hiermee slechts een selectie gegeven van gevallen waarin onregelmatigheden werden geconstateerd?

Als het eerste het geval is, is dit dan niet een zeer povere oogst gezien de aanbeveling van een actievere opstelling van de kant van de inspectie?

Waarom heeft kennelijk in de provincies Noord-Holland (proefproject politie! initiatief O.M. Alkmaar!), Zuid-Holland, Utrecht (waarin grote restrictief beleidgebieden) Flevoland en Noord-Brabant zelfs geen steekproefsgewijs onderzoek op eigen initiatief van de inspecties plaatsgevonden en/of de Dienst Recherchezaken?

Als het tweede het geval is, kan een overzicht worden gegeven van al het verrichte onderzoek in de genoemde periode, waarbij duidelijk wordt aangegeven welk onderzoek geheel op eigen initiatief van inspecties en de Dienst Recherchezaken is gestart, dus los van signalen van buitenaf, klachten en berichtgeving in de pers?

Houdt het grotere aantal gevallen in de provincies Gelderland en Overijssel verband met een relatief actievare opstelling van de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening in deze provincies?

Uit de inleiding blijkt dat de tijdsbesteding van de toezichthouders voor een aanmerkelijk deel (zij het niet het merendeel) zit in het bezig zijn met stimulerende/preventieve maatregelen. Daarnaast moet niet uit het oog worden verloren dat – zoals in de algemene inleiding reeds is geconstateerd – de gerapporteerde onderzoeken niet alle onderzoeken betreffen en dat deze (gerapporteerde) onderzoeken zeer tijdrovend zijn, doch effectief. Het streven is gericht geweest op diepgaand onderzoek dat voldoende basis kan leveren voor correctie (en eventueel juridische acties), eerder dan op een oppervlakkige benadering, die snel is vergeten. Alleen diepgaand onderzoek wijst uit wat nu is gebleken, en het zou onjuist zijn om dit een zeer povere oogst te noemen.

Zelfstandige onderzoeksacties betreffen de handhavingssituatie in Overijssel (een provincie-dekkend onderzoek met een duidelijk monitoring-karakter), de handhaafbaarheid van bestemmingsplannen in de provincie Groningen, de toezichtsprojecten Wageningen, Elburg, Staphorst, Hilversum (nog in gang), Hulst (idem), Odoorn, en Slochteren en Lemsterland.

De grotere aantallen gevallen in Gelderland en Overijssel hangen samen met het feit dat de rijksprioriteiten voor handhaving het sterkst spelen in deze provincies. Overigens verwijs ik nog naar vraag 11.

29

Uit het overzicht komt het beeld naar voren van tamelijk passieve inspecties die zich beperken tot incidenteel onderzoek en eventueel overleg, maar die nooit in handhavende zin optreden. Wat zijn de dwangmiddelen of sancties waarover de inspecties ingeval van herhaalde of stelselmatige overtreding kunnen beschikken en wordt daar ook gebruik van gemaakt?

De wetgever heeft de bevoegdheden tot handhaven bij de gemeenten gelegd; inspecties beschikken niet over rechtstreeks werkende wettelijke dwangmiddelen of sancties. Er bestaat alleen een recht op informatie en op toegang tot terreinen. Over het incidentele karakter van de onderzoeken heb ik al eerder geschreven (inleiding, 28).

30

In de «Rapportage activiteiten handhaving ruimtelijk beleid» wordt gesteld dat de bestuurlijke boete als nuttig sanctie-instrument wordt beschouwd bij bestemmingsplanovertreden met onomkeerbare gevolgen en dat uit onderzoek is gebleken dat het zinvol is de (lage) strafmaxima van in het bijzonder boeten te heroverwegen. Kan een indicatie worden gegeven van het aantal gevallen waarin in de huidige situatie gebruik wordt gemaakt van dit instrument? Wordt verwacht dat dit in de toekomst zal toenemen nadat het als instrument beter is afgestemd op de mate van ernst van de overtreding?

De bestuurlijke boete bestaat nog niet als instrument. De strafrechtelijke boete uiteraard wel, en de toepassing daarvan is spaarzaam en afhankelijk van de prioriteiten van het Openbaar Ministerie. Dit zou inderdaad kunnen samenhangen met de geringe huidige strafmaat. Op dit moment wordt gewerkt aan het verhogen van de strafmaat door overtredingen van bestemmingsplannen onder de werking van de Wet op de Economische Delicten te brengen, zoals het geval is bij de Wet milieubeheer. Naar verwachting zal hierdoor het belang van de strafrechtelijke handhaving toenemen.

31

Tegen het opleggen van bestuurlijke boetes wordt wel het bezwaar gehoord dat deze te laag is, eenmalig op te leggen en daardoor weinig effectief. Het O.M. Alkmaar noemt als bijkomend voordeel van aanvullend strafrechtelijk optreden de mogelijkheid van herhaalde oplegging aangezien het dan gaat om een doorlopend delict. Vormt aanvullend strafrechtelijke actie, behalve als ruggesteun bij gemeentelijk optreden, niet ook in die zin een goed alternatief?

Ja, zie ook het antwoord op vraag 30 en 23.

32

Wat zijn bij het tweede onderzoek in de gemeente Odoorn de bevindingen geweest met betrekking tot de bij het eerste onderzoek gebleken tekortkomingen? Wordt bijvoorbeeld beter gecontroleerd op illegale bouw? Houdt de gemeente zich beter aan de met de provincie gemaakte woningbouwafspraken?

Zijn de verouderde bestemmingsplannen voor de woongebieden geactualiseerd?

Het tweede onderzoek-Odoorn is beperkt tot een onderzoek naar klachten vanuit de burgerij, verricht door de Dienst Recherchezaken op verzoek van de gemeente. Dit tweede onderzoek hangt wel samen met het eerste, maar heeft een geheel ander onderwerp: een steeds intensiever wordend klachtenpatroon op het gebied van de ruimtelijke ordening, dus geen systematisch onderzoek naar vergunningverlening, handhaving en controle e.d. zoals gebruikelijk. Het gaat daarbij niet om een herhalingsonderzoek naar in het eerste onderzoek aan de orde geweest zijnde aspecten en aanbevelingen; dit zal in de loop van dit jaar plaatsvinden. Een goed beeld van de gemeentelijke aanpak na het eerste onderzoek is dus nog niet voorhanden.

33

Waarom wordt bij de bevindingen bij het tweede onderzoek in de gemeente Odoorn niet geconcludeerd dat de gemeente in 18% van de klachten over vergunningverlening formeel-juridisch onjuist heeft gehandeld? Is dit niet «onder de maat», zoals in het geval van de gemeente Tubbergen waar in 14% van de gevallen op onjuiste gronden vergunningen werden verleend?

De vergelijking gaat mank: het ging in Tubbergen over verleende vergunningen, en in Odoorn om klachten, waarvan 18 % onjuist was afgehandeld.

34

De gemeente Lemsterland is een van de gemeenten die geen actief handhavens opsporingsbeleid voeren.

Rapporteren gemeenten die zo'n beleid wel voeren aan de Inspectie?

Hebben de Inspecties een goed beeld van gemeenten waarin dit beleid wel of niet wordt gevoerd?

Zo ja, verrichten de inspecties extra onderzoek in gemeenten die dit beleid om welke reden dan ook achterwege laten?

Hebben de provincies naar de mening van de minister de taak in die gevallen een actievere toezichthoudende rol te vervullen?

Nee, daartoe bestaat geen verplichting. Zie verder het al eerder gestelde omtrent monitoring (inleiding, 1, 18, 21).

Het meeste onderzoek vindt juist plaats naar die gemeenten die «signalen» geven.

De rol van de provincies is al eerder beschreven. Over het algemeen werken ze in de sfeer van stimulerende activiteiten, zij het dat in voorkomende gevallen provinciebesturen daadwerkelijk meewerken in corrigerende trajecten (zie vraag 3). Deze rol is van groot belang.

35

In de gemeenten Slochteren en Scheemda was sprake van structurele onregelmatigheden.

Volgen de Inspecties ruimtelijke ordening in deze gevallen een vaste procedure om verbetering te bevorderen?

Zo ja, behoort daar bijvoorbeeld ook toe dat de desbetreffende gemeenten zich verplichten gedurende een bepaalde periode over het gevoerde ruimtelijke orderingsbeleid te rapporteren aan de Inspectie R.O.?

Worden afspraken over een op te stellen plan van aanpak in alle gevallen mede in overleg met de betrokken provincie gemaakt?

Ja; er wordt in daarvoor in aanmerking komende gevallen een plan van aanpak tot oplossing van de gesignaleerde problemen gevraagd. In dergelijke gevallen wordt tevens een herhalingsonderzoek aangekondigd (in een beperkt aantal gevallen reeds uitgevoerd). Inderdaad wordt per geval geprobeerd de provincie te betrekken bij het plan van aanpak.

36

In het geval van de gemeente Scheemda zal bij herhaalde schending van bestemmingsplanvoorschriften het gemeentebestuur hier door de IRO op aangesproken worden. Betekent dit «overleg» en «nieuwe afspraken» of kunnen hier ook consequenties aan verbonden worden? Zo ja, welke?

Zijn de bestemmingsplannen in de gemeente Scheemda inmiddels geactualiseerd?

Wordt in de gemeente Slochteren in de toekomst behalve aan de «ernstigste gevallen» ook aandacht geschonken aan de minder ernstige gevallen?

Bij de gemeente Scheemda is een vorm van preventief toezicht ingesteld, waarbij de gemeente op voorhand alle voorgenomen afwijkingen van het bestemmingsplan aan de IRO dient te melden. Als na het herhalingsonderzoek blijkt dat de gemeente zich niet aan de afspraken heeft gehouden zal in overleg met de Commissaris der Koningin worden beoordeeld welke maatregelen verder getroffen moeten worden. De bestemmingsplannen in Scheemda zijn nog niet geactualiseerd. Gelet op de recentheid van het onderzoek (afgerond in maart 1997) kan dit ook nog niet worden verwacht.

Voor Slochteren wordt een herhalingsonderzoek voorbereid, waarin alle aspecten aan de orde komen, dus ook de minder ernstige gevallen.

37

De gemeente Tubbergen beloofde verbetering, «meetbaar aan de hand van begrotingsposten». Ook in het geval van Weerselo wordt gerept van «meetbare begrotingsposten». Kan worden verduidelijkt hoe het beleid

ten aanzien van vergunningen en bestemmingen aan de hand van begrotingsposten kan worden getoetst?

Waarom worden niet, zoals in het geval van Scheemda, gedurende een periode alle voorgenomen vergunningen aan de IRO ter beoordeling voorgelegd? Wordt er ook specifiek gecontroleerd op geweigerde vergunningen?

De inzet op het gebied van handhaving vergt menskracht. Vergroting van de inzet vergt dus meer capaciteit (b.v. voor controle en juridische afhandeling), hetgeen meetbaar is aan de hand van de begroting van gemeenten.

In Scheemda worden niet alle voorgenomen vergunningen aan de IRO voorgelegd, maar alle voorgenomen afwijkingen van de bestemmingsplannen.

Specifieke controle op geweigerde vergunningen vindt plaats tijdens de genoemde toezichtsprojecten, maar dan wel steekproefsgewijs.

38

Bij het plan van aanpak voor het handhavingsbeleid van de gemeente Weerselo kon geen overeenstemming worden bereikt over verwijdering van een illegale fabriek uit het buitengebied. Is het aanspannen van een bestuursrechtelijke procedure in dit soort gevallen de enige weg die provincie en rijk nog rest?

Ja.

39

Wat is de precieze oorzaak waardoor speciaal agrariërs in de gemeente Elburg «creatief» met de regels konden omspringen?

Had dit te maken met een grotere interpretatieruimte, speciaal voor deze beroepsgroep? Of met de afgelegen ligging?

Dat de grotere interpretatieruimte van het ruimtelijke ordeningsbeleid wordt genoemd als oorzaak van onregelmatigheden is een nogal makkelijk excuus. Laat dit beleid de gemeenten onvoldoende ruimte de bestemmingsplannen voor het buitengebied in gewenste richting aan te scherpen of willen die gemeenten dit zelf niet?

Het beeld van de handhavingssituatie in Elburg was ten tijde van de onderzoeken redelijk te noemen. Niettemin waren er enkele uitschieters in negatieve zin, en de situatie in een bepaald deel van de gemeente was daar één van. Dit heeft niet te maken met de behandeling van de agrarische beroepsgroep als geheel, maar met het karakter van het desbetreffende deel van de gemeente.

Voor het tweede deel van de vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 22: het gaat vaak om een complex van oorzaken voor een minder goede handhaving, maar op grond van de tot nu toe gedane onderzoeken speelt daarin met name de bestuurlijke wil om tot een behoorlijk niveau van handhaving te komen een grote rol.

40

Waarom kan de IRO, als zij van oordeel is dat sommige situaties in strijd zijn met het bestemmingsplan, de gemeente Lingewaal niet sommeren mee te werken aan een werkbaar plan van aanpak?

Zie de antwoorden op de vragen 25 en 29.

41

De gemeente Staphorst hanteert in bestemmingsplannen categorieën voor bedrijven waarmee zij alle kanten op kan. Welke actie heeft de provincie hierin genomen, aangezien hiermee de provinciale ruimtelijke/

economische politiek wordt doorkruist? Het desbetreffende bestemmingsplan moet toch immers ooit ter goedkeuring aan G.S.-Overijssel zijn voorgelegd? Is dit gevaar door de provincie niet voorzien of is het provinciale ruimtelijke/ economische beleid van recentere datum dan dit bestemmingsplan?

In de praktijk ging de gemeente Staphorst haar eigen gang met de interpretatie van de bestemmingsplannen voor bedrijfsterreinen. Dat wil niet zeggen dat de plannen op zich zelf onjuist zijn of te veel ruimte bieden: de gemeente negeerde evenwel de daarin terecht aangebrachte categorieën voor bedrijvigheid, die een zekere begrenzing inhouden qua schaal en milieubelasting van bedrijvigheid. Gedeputeerde Staten konden naar mijn mening in redelijkheid besluiten tot goedkeuring van de desbetreffende plannen, doch de gemeente heeft vervolgens de eigen planvoorschriften genegeerd.

42

Met betrekking tot de gemeente Staphorst wordt gesproken over illegale situaties die door nalatigheid van de gemeente krachtens het overgangsrecht worden gelegaliseerd bij het van kracht worden van nieuwe bestemmingsplannen.

Acht de regering dat een aanvaardbare methode?

Nee, overgangsrecht is niet bedoeld als instrument tot legalisatie van afwijkingen van het geldende bestemmingsplan.

43

Het beleid van de gemeente Buren heeft er volgens de aanvullende rapportage eveneens toe geleid dat illegale situaties achteraf gelegaliseerd «moeten» worden. Gaat het hierbij om soortgelijke legalisering bij het van kracht worden van nieuwe bestemmingsplannen als bovengenoemd (gemeente Staphorst), of gaat het bijvoorbeeld om ten onrechte afgegeven vergunningen die de gemeente naderhand niet meer wil intrekken?

Het gaat om de laatste situatie.

44

Is de regering van mening dat, bijvoorbeeld in het geval van de gemeente De Ronde Venen, provincie en IRO, hun taken op het gebied van de ruimtelijke ordening naar behoren hebben uitgevoerd en zo ja, hoe kan een dergelijke grote en stelselmatige afwijking van de wettelijke procedure voorschriften dan toch nog plaatsvinden?

De inspectie en de provincie hebben actie ondernomen naar aanleiding van klachten over de handelwijze van de gemeente De Ronde Venen, zoals overigens in veel van de andere genoemde onderzoeken ook de aanleiding is geweest. Wellicht had bij intensieve monitoring door het rijk kunnen blijken dat er problemen aan de orde waren bij de gemeente De Ronde Venen.

45

In de gemeente De Ronde Venen was sprake van stelselmatige afwijking van de wettelijke voorschriften waardoor de rechtszekerheid van de burger en de doorwerking van het provinciaal- en rijksbeleid in het gedrang is gekomen.

Is het niet verbazingwekkend dat de provincie Utrecht herhaling van deze praktijk meent te kunnen voorkomen door alle gemeenten in de provincie slechts «aan te schrijven»?

Rechtvaardigt de kwestie «De Ronde Venen» niet eerder stelselmatig onderzoek naar de handhavingspraktijk, om te beginnen van bijvoorbeeld alle gemeenten in provinciaal- of rijks-restrictief gebied?

De provincie Utrecht meent dat er vertrouwen behoort te bestaan tussen overheden. In het geval van De Ronde Venen is dit vertrouwen geschonden. De provincie heeft daarom alle Utrechtse gemeenten aan hun taak herinnerd.

46

Kan worden verduidelijkt wat bedoeld wordt met «vermindering van het aantal huisnummers met 57» als gevolg van een inventarisatie van alle wooneenheden door de gemeente Rucphen?

Er waren toch juist 160 woningen meer aangetroffen dan er ingevolge het beleid mochten zijn?

Het getal van 160 was het saldo van het verschil tussen het aantal huisnummers en het aantal woningen conform de CBS-telling. In de bebouwde kommen is een aantal van deze verschillen gelegaliseerd bij wijzigingen van bestemmingsplannen. In het buitengebied is na een uitgebreide inventarisatie een aantal woningen onder het overgangsrecht gebracht. Als resultante van deze acties zijn in totaal 57 woningen niet aan de woningvoorraad toegevoegd en zijn daarvan de huisnummers ingetrokken.

47

Over het nog lopende onderzoek in de gemeente Hulst is blijkbaar afgesproken geen bevindingen naar buiten te brengen tot na de bestuurlijke afronding.

Kan wel worden meegedeeld wat de aanleiding is geweest? Richt het onderzoek zich op specifieke onregelmatigheden op het vlak van de ruimtelijke ordening of gaat het om een steekproef waarbij alle VROM-aspecten van het handhavingsbeleid in de gemeente worden getoetst?

47. Op dit moment verkeert het onderzoek-Hulst in de fase van bestuurlijk overleg over conclusies en aanbevelingen. Eerst na de afronding daarvan kunnen de definitieve resultaten naar buiten worden gebracht. Voor de selectie van Hulst was er geen concrete aanleiding in de sfeer van klachten; integendeel, er was bij de gemeente een positieve grondhouding te constateren. Het betrof dus een geval van zelfstandig onderzoek.