

Bestemmingsplannen Groene Hart

Beschermende werking in de praktijk





Samenvatting

De VROM-Inspectie Zuid-West (VI) heeft onderzocht of de bestemmingsplannen voor het Zuid-Hollandse deel Groene Hart voldoende bescherming bieden tegen nieuwe ongewenste bebouwing en vormen van (grond)gebruik. Onderzocht zijn de actualiteit, de handhavingsaspecten en de handhaving van bestemmingsplannen in de praktijk. De delen van het Groene Hart die gelegen zijn in de provincies Utrecht en Noord-Holland zijn niet bij dit onderzoek betrokken.

In hoofdlijnen zijn de bevindingen van dit onderzoek de volgende.

De gebieden buiten de bebouwde kom in het Zuid-Hollandse deel van het Groene Hart zijn grotendeels met actuele bestemmingsplannen belegd. Mede onder druk van de provincie Zuid-Holland zijn veel gemeenten overgegaan tot herziening van hun bestemmingsplan voor het buitengebied. Deze bestemmingsplannen blijken echter nog onvoldoende toegesneden te zijn op handhaving. Illegaal tot stand gekomen bouwwerken en wijzigingen van gebruik die strijdig zijn met het bestemmingsplan worden in de meeste gevallen bij een bestemmingsplanherziening onder het overgangsrecht gebracht en impliciet geaccepteerd. Hiermee is het voor gemeenten niet meer mogelijk om handhavend op te treden tegen deze ontwikkelingen, ook al tasten zij de kwaliteiten van het Groene Hart aan.

De onderzochte gemeenten in het Groene Hart hielden tot voor kort nauwelijks toezicht op overtredingen van het bestemmingsplan en traden hier zelden handhavend tegen op. Geconstateerd is dat in de afgelopen jaren enige verbetering is opgetreden in het toezicht door gemeenten. Gemeenten krijgen steeds meer zicht op de aard en het aantal overtredingen van bestemmingsplanbepalingen. Het daadwerkelijk handhavend optreden tegen overtredingen komt echter nog maar langzaam van de grond.

Tevens is het ontstaan en de ontwikkeling van niet agrarische bedrijven in het buitengebied bezien. De in dit rapport opgenomen voorbeelden illustreren de manco's in bestemmingsplannen op het gebied van toezicht en handhaving. Tevens is geconstateerd dat het beleid voor hergebruik van agrarische bedrijfsgebouwen in de praktijk moeilijk handhaafbaar is en ook niet correct door gemeenten wordt toegepast.

Het niet handhavend optreden tegen overtredingen van bestemmingsplannen en het legaliseren van deze overtredingen door middel van bestemmingsplanherzieningen belemmeren de daadwerkelijke bescherming van de kwaliteiten van het Groene Hart.

Deze resultaten rechtvaardigen de volgende conclusie.

De actualiteit van de bestemmingsplannen voor het Groene Hart is de afgelopen jaren sterk verbeterd. De inhoud en de wijze waarop bestemmingsplannen in de praktijk worden gehanteerd, bieden nog onvoldoende garanties voor een adequate bescherming tegen ongewenste bebouwing en vormen van gebruik in het Groene Hart. De laatste jaren vindt verbetering van het toezicht plaats en lijken de gemeenten de handhaving serieus op te pakken.

Het daadwerkelijk handhavend optreden tegen overtredingen komt echter maar langzaam van de grond.

De provincie en de gemeenten worden aanbevolen om naar aanleiding van de bevindingen een actieprogramma op te zetten. Dit actieprogramma zal gericht moeten zijn op verbetering van de kwaliteit en handhaving van de bestemmingsplannen voor het Groene Hart. Verder geven de bevindingen aanleiding voor gericht toezicht op bestemmingswijzigingen binnen het Groene Hart. Aanbevolen wordt tussen de provincie en de VROM-Inspectie hierover afspraken te maken.





1	Inleiding	6
1.1	Vraagstelling	6
1.2	Werkwijze	7
1.3	Periode onderzoek	7
2	Bestemmingsplannen voor het buitengebied in het Groene Hart	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Leeftijd van bestemmingsplannen	9
2.3	Handhavingsparagraaf	9
2.4	Overgangsbepalingen	10
2.5	Strafbepalingen	11
2.6	Ontwikkelingen	11
3	Resultaten van de gemeenteonderzoeken	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Handhavingsbeleid	13
3.3	Uitvoeringsprogramma	14
3.4	Beoordeling handhavingspraktijk	14
3.5	Ontwikkelingen	15
4	Niet agrarische bedrijvigheid in het buitengebied	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Bedrijven die van oudsher in het buitengebied aanwezig zijn	17
4.3	Illegaal ontstane bedrijven in het buitengebied waartegen nog handhavend opgetreden kan worden	18
4.4	Illegaal ontstane bedrijven waartegen niet meer handhavend opgetreden kan worden	18
4.4.1	De illegale situatie is met een herziening van het bestemmingsplan gelegaliseerd	18
4.4.2	De illegale situatie is met een herziening van het bestemmingsplan onder het overgangsrecht gebracht	19
4.4.3	Vanwege een niet adequaat bestemmingsplan kan niet meer handhavend opgetreden	20
4.4.4	De gemeente heeft jarenlang niet opgetreden tegen de illegale situatie	21
4.5	Bedrijven in voormalige agrarische complexen	21
4.6	Ontwikkelingen	22
5	Conclusies en aanbevelingen	24
5.1	Conclusies	24
5.2	Aanbevelingen	25
5.2.1	Aktieprogramma provincie en gemeenten	25
5.2.2	Toezichtsafspraken tussen de VROM-Inspectie en de provincie	25
5.2.3	Nazorgtraject gemeenteonderzoeken	25

BIJLAGEN

1. In het onderzoek betrokken gemeenteonderzoeken
2. Overzicht geanalyseerde bestemmingsplannen
3. De Handhavingsparagraaf
4. Toelichting op de overgangsbepalingen



1 Inleiding

De bescherming van het Groene Hart neemt in het nationaal ruimtelijk beleid reeds lange tijd een belangrijke plaats in. Decennia lang is in de verschillende nota's over de ruimtelijke ordening door middel van het voeren van een restrictief beleid getracht om de kwaliteit van dit gebied te beschermen tegen ongewenste vormen van versterking. Dit restrictieve beleid moest via doorwerking in streek- en bestemmingsplannen in de praktijk gestalte krijgen. Vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw wordt tevens via ontwikkelings- en uitvoeringsprogramma's gepoogd het Groene Hart een kwaliteitsimpuls te geven.

In de Nota Ruimte heeft het Groene Hart als enig nationaal landschap een door het rijk bepaalde concrete begrenzing gekregen. Voor de andere nationale landschappen zijn de provincies verantwoordelijk voor de nadere begrenzing. Dit geeft aan dat het rijk zich verantwoordelijk voelt voor dit gebied. Uitgangspunt van het nationaal ruimtelijk beleid is dat ruimtelijke ontwikkelingen hier mogelijk moeten zijn. Deze zijn mogelijk onder de voorwaarde dat zij bijdragen aan het behoud en de versterking van de kernkwaliteiten van het Groene Hart. Met het op deze wijze beperkt en gericht toestaan van nieuwe functies en ontwikkelingen wordt beoogd aan het Groene Hart een nieuwe kwaliteitsimpuls te geven.

Binnen het Groene Hart zijn twee categorieën bestemmingsplannen van kracht die elk op verschillende wijze worden getoetst aan het beleid voor dit gebied. Het betreft bestemmingsplannen voor (uitbreiding van) de bebouwde kom en bestemmingsplannen voor gebied buiten de bebouwde kom.

Voor Zuid-Holland houdt dit in dat uitbreidingen van de bebouwde kom alleen plaats dienen te vinden binnen de in de streekplannen opgenomen en met het ministerie van VROM afgestemde contouren. De VI heeft geen signalen dat de provincie Zuid-Holland bestemmingsplannen goedkeurt voor stedelijke uitbreidingen buiten de in de streekplannen opgenomen bebouwingscontouren.

Bestemmingsplannen voor de gebieden buiten de bebouwde kom zijn erop gericht om ongewenste (uitbreiding van) bebouwing en functies te voorkomen. Hiermee wordt bescherming gegeven aan de kernkwaliteiten van het Groene Hart, zoals openheid, rust, landschappelijke en ecologische waarden. Dit betekent onder meer dat er geen nieuwe (bouw)mogelijkheden worden geboden voor functies die niet aan het buitengebied gebonden zijn. Hieronder vallen onder meer de niet aan het buitengebied gebonden vormen van bedrijven en bedrijvigheid, waaraan in dit onderzoek extra aandacht is besteed. Naast deze beperkingen voor niet aan het buitengebied gebonden bedrijven zijn ook beperkende voorschriften opgenomen voor werken en werkzaamheden die landschappelijke, ecologische, hydrologische en archeologische waarden aantasten. Het betreft bijvoorbeeld het graven en dempen van sloten, het omzetten van grasland in sierteelt en het egaliseren van gronden. De werking in de praktijk van deze voorschriften maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

1.1 Vraagstelling

Het onderzoek was er niet op gericht om de inhoudelijke beoordeling van bestemmingsplannen over te doen. De bestemmingsplannen zijn bij de totstandkoming door de provincie en ook het rijk reeds inhoudelijk getoetst op verenigbaarheid met het beleid voor het Groene Hart. Dit houdt in dat in het kader van het onderzoek bekeken is of de gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden die de bestemmingen bieden, verenigbaar zijn met het beleid voor het Groene Hart. Het onderzoek richtte zich op de actualiteit en handhaving van de bestemmingsplannen met als doel een beeld te krijgen van de beschermende werking in de praktijk.



De hoofdvraag voor dit onderzoek was de volgende.

Bieden de bestemmingsplannen voor het buitengebied in het Groene Hart in de praktijk voldoende bescherming tegen nieuwe ongewenste bebouwing en vormen van gebruik?

Voor het onderzoek heeft het bovenstaande geleid tot de volgende deelvragen:

1. hoe actueel zijn de van kracht zijnde bestemmingsplannen in het Groene Hart en zijn de handhavingsaspecten in deze plannen goed geregeld?
2. worden de bestemmingsplannen in het Groene Hart gehandhaafd?
3. wordt in de praktijk de (uitbreiding) van niet aan het buitengebied gebonden bedrijven voorkomen?

1.2 Werkwijze

Om bovenstaande drie deelvragen te kunnen beantwoorden zijn de volgende drie deelonderzoeken uitgevoerd, te weten:

- een analyse van de bestemmingsplannen op leeftijd, frequentie van herziening en handhavingsaspecten;
- een analyse van de door de VI verrichte onderzoeken bij gemeenten in het Groene Hart naar de handhaving van bestemmingsplannen;
- een analyse hoe niet aan het buitengebied gebonden bedrijven zich ondanks het beleid voor het Groene Hart zich toch hebben kunnen vestigen en meer dan beleidsmatig bedoeld uit hebben kunnen breiden.

1.3 Periode onderzoek

In het onderzoek zijn de bestemmingsplannen betrokken die in 2004 van kracht waren. Bestemmingsplannen die nadien tot stand zijn gekomen, zijn niet in het onderzoek betrokken. De bevindingen zijn voorgelegd aan de provincie Zuid-Holland en de VNG voor feitelijke verificatie. De geconstateerde feiten zijn in overleg waar nodig gecorrigeerd en aangevuld. De onderzoeken van de VI bij gemeenten die voor dit onderzoek zijn geanalyseerd, zijn in de periode 2001-2004 uitgevoerd. Resultaten van recentere onderzoeken zijn niet getalsmatig in deze rapportage meegenomen. Wel is steeds een schets gegeven van de recente ontwikkelingen.

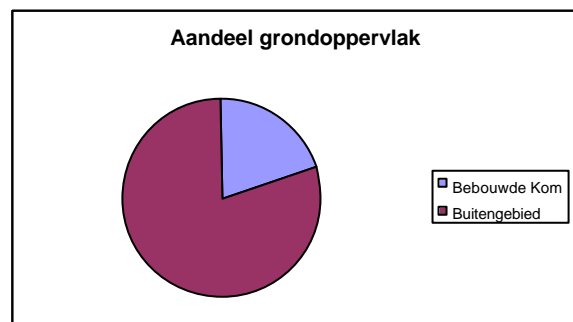


2 Bestemmingsplannen voor het buitengebied in het Groene Hart

2.1 Inleiding

Voor dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt van alle bestemmingsplannen die voor het Zuid-Hollandse deel van het Groene Hart van kracht zijn. Hiervoor is gebruik gemaakt van de archieven van de provincie Zuid-Holland en de onderzoeken van de VI bij gemeenten. Hieruit blijkt dat er momenteel in dit gebied ruim 800 bestemmingsplannen van kracht zijn. Het grootste aantal bestemmingsplannen is van kracht voor de bebouwde kom. Voor de gebieden buiten de bebouwde kom (bestemmingsplannen voor het buitengebied) zijn 67 bestemmingsplannen van kracht.¹

In het kader van dit onderzoek is ervoor gekozen de bestemmingsplannen voor het buitengebied te analyseren. Zij beslaan ruim 80% van het totale grondgebied van het Groene Hart, ondanks dat zij qua aantal slechts 10% van het totaal aantal bestemmingsplannen uitmaken. Verder zijn, zoals in de inleiding reeds aangegeven, de bestemmingsplannen voor de bebouwde kom minder relevant als het gaat om de beoordeling van de beschermende werking hiervan voor het Groene Hart.



In totaal zijn 53 bestemmingsplannen voor het buitengebied van het Zuid-Hollandse deel van het Groene Hart onderzocht. De inschatting is dat dit ongeveer tweederde van het totale aantal is.

In dit onderzoek is behalve de leeftijd van de bestemmingsplannen voor het buitengebied ook een aantal inhoudelijke, voor de handhaving van belang zijnde aspecten beoordeeld. Het betreft de handhavingsparagraaf, de overgangsbepalingen en de strafbepalingen.

¹ Dit aantal is gebaseerd op een recente inventarisatie van de provincie Zuid-Holland, maar is constant aan verandering onderhevig. Bij deze inventarisatie zijn alleen plangebieden meegenomen die groter zijn dan 50 hectare. Bij de herziening van een bestemmingsplan worden vaak niet precies de grenzen aangehouden van het oude bestemmingsplan, waardoor voor kleine gebieden nog een verouderd plan van kracht blijft. Andersom worden bij een herziening vaak meerdere verouderde bestemmingsplangebieden in één nieuw bestemmingsplan opgenomen. Bij elk vernieuwd plan dat wordt vastgesteld, verandert dus het totaal aantal vigerende bestemmingsplannen.



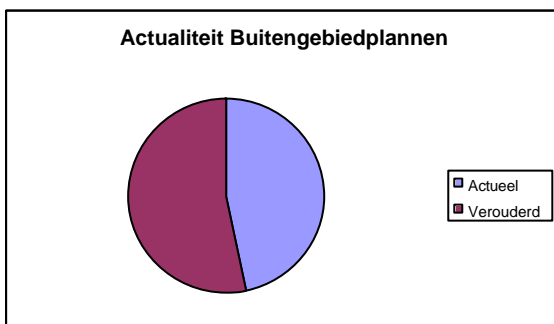
2.2 Leeftijd van bestemmingsplannen

Gemeenten dienen op grond van artikel 33 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) eens in de 10 jaar de bestemmingsplannen te herzien. Gemeenten kunnen Gedeputeerde Staten (GS) verzoeken om vrijstelling van deze verplichting voor een periode van maximaal 10 jaar. Tot nu toe is nog nooit een dergelijk vrijstellingsverzoek aan GS gedaan.

Ruim de helft van het aantal bestemmingsplannen buitengebied is ouder dan 10 jaar.

Ongeveer 10% van de bestemmingsplannen buitengebied is ouder dan 20 jaar. Uit de analyse van de bestemmingsplannen blijkt het gemiddeld 17 jaar te duren voordat het oude bestemmingsplan werd herzien. De termijn voor het herzien van bestemmingsplannen wordt hiermee met gemiddeld 7 jaar overschreden.

In het kader van de gemeenteonderzoeken is ook een overzicht gemaakt van de leeftijd van alle bestemmingsplannen. Daaruit blijkt dat slechts 32% van de bestemmingsplannen actueel is (jonger dan 10 jaar oud) en 68 % van de bestemmingsplannen verouderd (ouder dan 10 jaar). Hieruit blijkt dat het met de actualiteit van de bestemmingsplannen voor de bebouwde kom in het Groene Hart slechter gesteld is.



Als bekeken wordt welk deel van het grondgebied is belegd met actuele bestemmingsplannen, wordt het beeld veel gunstiger dan de aantallen suggereren. De actuele bestemmingsplannen beslaan veelal een veel groter grondgebied dan de nog geldende verouderde bestemmingsplannen. Niet ongebruikelijk is dat na gemeentelijke herindelingen er één actueel bestemmingsplan voor het gehele buitengebied van de gemeente wordt gemaakt, waarbij de diverse plannen van de oude gemeenten in één keer worden herzien. Uit een recente inventarisatie² van de provincie Zuid-Holland op basis van GIS gegevens blijkt nu 69% van het gebied buiten de bebouwde kom in het Groene Hart met actuele bestemmingsplannen belegd.



2.3 Handhavingsparagraaf

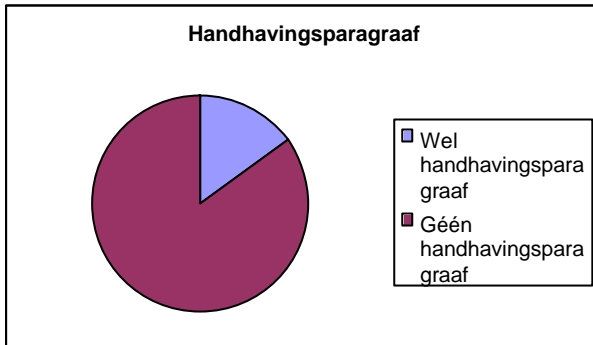
In de onderzochte bestemmingsplannen is nagegaan of er een handhavingsparagraaf in het bestemmingsplan aanwezig is of dat er op andere wijze aandacht is geschonken aan de handhaving van

² Juni 2005



het bestemmingsplan. De handhavingsparagraaf is een vrij nieuw fenomeen waarover bij gemeenten en stedenbouwkundige bureau's die in opdracht van gemeenten bestemmingsplannen opstellen, nog onduidelijkheid blijkt te bestaan. In bijlage 3 wordt nadere uitleg gegeven over het doel en de inhoud van de handhavingsparagraaf. Tevens is een goed voorbeeld van een handhavingsparagraaf opgenomen in deze bijlage.

In 15 % van de onderzochte bestemmingsplannen is een handhavingsparagraaf aangetroffen.



In alle gevallen betrof dit een actueel bestemmingsplan (vanaf 2000). Tevens is gekeken naar de inhoud van de handhavingsparagraaf. Veelal wordt alleen aangegeven wat de bevoegdheden van de gemeente ten aanzien van handhaving zijn. Niet wordt aangegeven op welke wijze de gemeente hiervan gebruik zal maken. Pas in recente bestemmingsplannen wordt naar aanleiding van de reacties van de VI op het ontwerp voor het nieuwe bestemmingsplan expliciet ingegaan op met het vorige bestemmingsplan strijdige zaken. In deze gevallen geeft de gemeente aan tegen welke situaties nog wordt opgetreden en welke worden gelegaliseerd.

2.4 Overgangsbepalingen

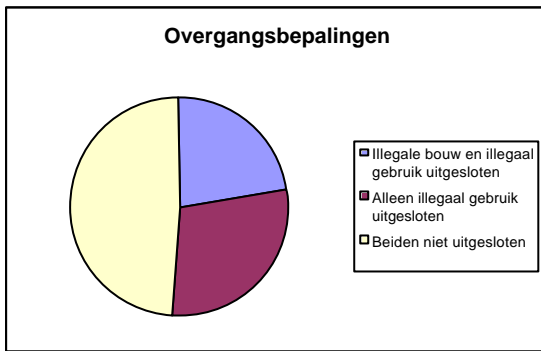
Bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan kan de gemeente in de voorschriften van dit plan regelen dat bestaande bouwwerken en vormen van gebruik die hierin niet passen, mogen blijven staan en/of mogen worden voortgezet. Met deze voorschriften, overgangsbepalingen genoemd, worden bestaande rechten gerespecteerd.

Deze formulering maakt geen onderscheid tussen legaal tot stand gekomen bouwwerken en wijzigingen van gebruik³ en illegaal tot stand gekomen ontwikkelingen. De gemeente kan echter de illegaal totstandgekomen ontwikkelingen uitsluiten van het overgangsrecht. Doet de gemeente dat niet, dan fungeren de overgangsbepalingen in de praktijk als een generaal pardon voor alle voorheen illegale bouwwerken en vormen van strijdig gebruik.

Bij veel gemeenten en stedenbouwkundige bureaus die in opdracht van gemeenten bestemmingsplannen opstellen, bestaat nog onduidelijkheid over deze mogelijkheid om illegale bouwwerken en strijdig gebruik uit te sluiten van het overgangsrecht. In bijlage 4 wordt hier nader op ingegaan en met wordt enkele voorbeelden nadere uitleg over de overgangsbepalingen gegeven.

Bij de analyse van de bestemmingsplannen voor het buitengebied in het Groene Hart is bekeken of illegaal tot stand gekomen bouwwerken en wijzigingen van gebruik in de overgangsbepalingen zijn uitgesloten. Hierbij zijn theoretisch 4 verschillende situaties mogelijk: zowel illegale bouw als illegaal gebruik zijn uitgesloten van het overgangsrecht, alleen illegaal gebruik is uitgesloten, alleen illegale bouw is uitgesloten of geen van beiden. Opvallend is dat er geen bestemmingsplannen zijn aangetroffen waarbij alleen illegale bouwwerken van de overgangsbepalingen zijn uitgesloten. De resultaten van deze analyse zijn in de volgende tabel weergegeven.

³ Ontwikkelingen die op basis van een vrijstelling zijn gerealiseerd of ontwikkelingen die op grond van het vorige bestemmingsplan wel waren toegestaan.



In bijna 49% van de bestemmingsplannen voor het buitengebied in het Groene Hart zijn alle vormen van illegale bouw en strijdig gebruik onder het overgangsrecht gebracht.

In 29% van de bestemmingsplannen is alleen strijdig gebruik uitgesloten van het overgangsrecht.

Slechts in 22% van de bestemmingsplannen zijn de overgangsbepalingen adequaat en heeft de gemeente de mogelijkheid om na de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan handhavend op te treden tegen illegaal opgerichte gebouwen en vormen van gebruik die strijdig zijn met het oude en het nieuwe bestemmingsplan.

Bij de meest recente bestemmingsplannen worden nu vaker, na opmerkingen hierover van de VI in het vooroverleg, adequate overgangsbepalingen in het bestemmingsplan opgenomen.

2.5 Strafbepalingen

Op grond van een recente wijziging van de WRO kunnen sinds kort overtredingen van het bestemmingsplan nu ook als economisch delict worden aangemerkt. De strafmaat kan hierdoor flink hoger uit vallen. Een belangrijke voorwaarde voor het kunnen beschouwen van een overtreding van het bestemmingsplan als een economisch delict is dat deze overtreding in het bestemmingsplan zelf strafbaar wordt gesteld. In dit onderzoek is nagegaan of de bestemmingsplannen beschikken over adequate strafbepalingen⁴.

Veelal wordt in algemene termen een strafbepaling opgenomen in een bestemmingsplan om op te kunnen treden tegen situaties die strijdig zijn met het bestemmingsplan qua bouw of gebruik. In alle onderzochte bestemmingsplannen zijn strafbepalingen opgenomen. In het onderzoek is ook gekeken naar specifieke strafbepalingen voor niet-agrarisch gebruik van opstallen in het buitengebied en buitenopslag. Deze specifieke strafbepalingen, waarbij deze vorm van strijdig gebruik wordt uitgesloten, komen in alle plannen voor. Ook blijken alle bestemmingsplannen te beschikken over bepalingen waarbij bouwen in afwijking van het bestemmingsplan als een strafbaar feit wordt aangemerkt.

Hieruit blijkt dat voor het aanmerken van overtredingen als economisch delict bestemmingsplannen niet aangepast hoeven te worden.

2.6 Ontwikkelingen

De provincie Zuid-Holland oefent de laatste jaren druk uit op gemeenten om sterk verouderde bestemmingsplannen voor het buitengebied te herzien. Op grond van artikel 30 van de WRO hebben gemeenten de plicht om bij (gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring van een bestemmingsplan binnen één jaar het betreffende bestemmingsplan op deze onderdelen aan te passen en ter goedkeuring aan GS voor te leggen. Tot voor kort was bij de provincie Zuid-Holland geen zicht op de aanwezige artikel 30 verplichtingen. Recent is bij de provincie Zuid-Holland besloten om deze verplichtingen in kaart te brengen en daar waar nodig gemeenten ook actief te wijzen deze plicht tot aanpassing van het bestemmingsplan.

⁴ In de bestemmingsplannen diende bij de strafbaarstelling verwezen te worden naar artikel 59 van de WRO. Met de recente wetwijziging, waarbij overtredingen van het bestemmingsplannen op grond van de Wet Economische Delicten (WED) strafbaar kunnen worden gesteld dient nu in de bestemmingsplanvoorschriften naar de WED verwezen te worden. Voor bestemmingsplannen die vóór deze wetsaanpassingen tot stand zijn gekomen volstaat de verwijzing naar het ouder artikel 59 van de WRO om overtredingen nu ook op grond van de WED als economische delict aan te merken.



Naar aanleiding van de inspectieonderzoeken van de VI maken gemeenten ook afspraken voor actualisering van het bestemmingsplanbestand. Deze inspectierapporten worden door de provincie besproken in het reguliere overleg met gemeenten. Deze gezamenlijke aanpak heeft ertoe geleid dat nu het grootste deel van het buitengebied in het Groene Hart met recente bestemmingsplannen is belegd. Dit zal waarschijnlijk in de komende jaren nog verder verbeteren.



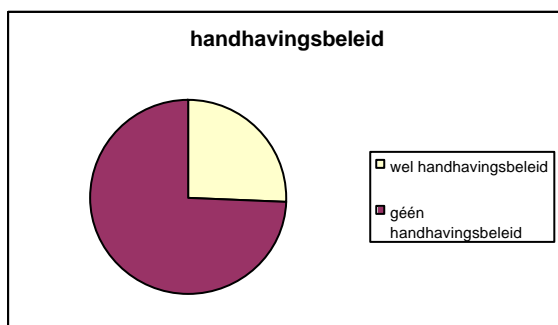
3 Resultaten van de gemeenteonderzoeken

3.1 Inleiding

In de jaren 2001 tot en met 2004 is door de VI bij 27 gemeenten die geheel of gedeeltelijk onderdeel uitmaken van het Groene Hart in Zuid Holland een onderzoek gedaan naar de wijze waarop die gemeenten hun taken op het gebied van wonen, ruimtelijke ordening en milieu uitvoeren. Bij deze onderzoeken is onder meer nagegaan of de gemeente beschikt over een adequaat beleid op het gebied van deze taken, beschikt over een uitvoeringsprogramma hiervoor en of zij deze taken daadwerkelijk uitvoert en handhaaft. Voor het onderhavige onderzoek is specifiek gekeken naar de beoordeling in deze onderzoeken van de taken op het gebied van ruimtelijke ordening. Zij geven hiermee onder meer een beeld van hoe de bestemmingsplannen die in het Groene Hart gelden, in de praktijk worden gehandhaafd. Hiermee kan een antwoord gegeven worden op de tweede deelvraag van dit onderzoek. Voor de Groene Hart gemeenten levert de analyse van de gemeenteonderzoeken de volgende resultaten op.

3.2 Handhavingsbeleid

Onderzocht is in hoeverre de gemeente beschikt over een adequaat vastgesteld handhavingsbeleid voor bestemmingsplannen. Besluiten om al dan niet handhavend op te treden tegen (grote) overtredingen van het bestemmingsplan zijn in het Groene Hart op gemeentelijk niveau vaak onderwerp van debat in de gemeenteraad. Het handhavend optreden tegen bedrijven die zich illegaal vestigen of uitbreiden, kan negatieve consequenties hebben voor de lokale werkgelegenheid. Het politiek vaststellen van een handhavingsbeleid moet ad-hoc beslissingen en incidentenpolitiek op gemeentelijk niveau voorkomen. Het handhavingsbeleid dient minimaal te beschikken over een nulmeting en een structuur voor de actieve signalering van illegale situaties. Tevens dient het beleid te voorzien in een prioritering en stappenplan voor het daadwerkelijk optreden tegen illegale situaties. Duidelijk is dat de gemeenten prioriteit zullen moeten geven aan het optreden tegen alle vormen van illegale bouw en illegaal gebruik van gronden en opstellen die een aantasting betekenen van de kernkwaliteiten van het Groene Hart. Van de onderzochte gemeenten beschikte 26% over een handhavingsbeleid. De overige 74% beschikte hier niet over.

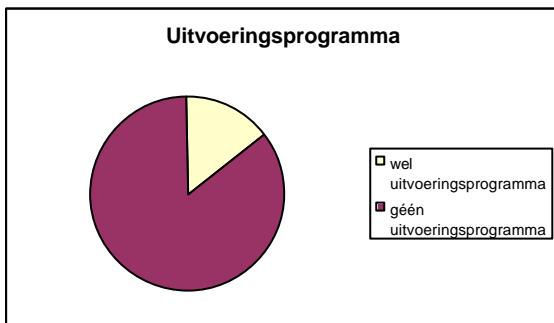




3.3 Uitvoeringsprogramma

In de onderzoeken is onderzocht of gemeenten beschikken over een handhavingsprogramma. Dit programma moet gebaseerd zijn op het vastgestelde beleid en een overzicht bevatten van de in een bepaalde tijd uit te voeren taken, voorzien van menskracht en financiële middelen. Voor de handhaving van bestemmingsplannen voor het buitengebied zal ook voldoende tijd ingeruimd moeten worden om systematisch en tijdig overtredingen te constateren en indien noodzakelijk handhavend op te treden. Snel en adequaat optreden voorkomt discussies over ongewenste illegale situaties die reeds jarenlang bestaan en waartegen gemeenten moeilijk op kunnen treden. In hoofdstuk 6 wordt verder op dit probleem ingegaan.

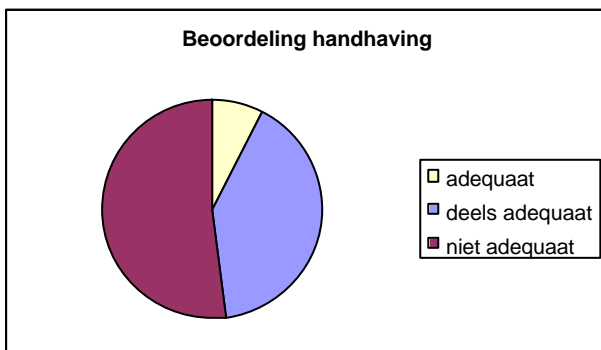
Van de onderzochte gemeenten beschikte 15% over een vastgesteld uitvoeringsprogramma voor de handhaving van bestemmingsplannen. De overige 85% van de gemeenten beschikte hier niet over.



3.4 Beoordeling handhavingspraktijk

Ook de daadwerkelijke handhaving van bestemmingsplannen door gemeenten is door de VI beoordeeld. Idealiter zou door de gemeente een gestructureerde handhaving van bestemmingsplannen conform het handhavingsbeleid- en programma moeten plaatsvinden. Slechts 7% van de gemeenten bleek de handhaving van bestemmingsplannen op deze wijze op te pakken.

Ondanks het ontbreken van beleid en programma vinden bij 41% van de gemeenten wel regelmatig handhavingsactiviteiten met betrekking tot bestemmingsplannen plaats. Deze gemeenten hebben het oordeel "deels adequaat gekregen." Bij de overige 52% van de onderzochte gemeenten is de handhaving van bestemmingsplannen als niet adequaat beoordeeld.





3.5 Ontwikkelingen

Naar aanleiding van de resultaten van de onderzoeken hebben, analoog aan de actualiseringsafspraken voor bestemmingsplannen, de gemeenten met de VI afspraken gemaakt over de door te voeren verbeteringen ten aanzien van de handhaving van bestemmingsplannen. Op basis van de gemaakte afspraken, nazorgtrajecten en de eerste herhalingsonderzoeken lijkt het erop dat gemeenten nu serieus een aanvang maken met het opstellen en implementeren van het handhavingsbeleid. Dit wordt bevestigd door de resultaten van de analyse van bestemmingsplannen, waarbij recentelijk een toename is geconstateerd van het aantal bestemmingsplannen dat van een adequate handhavingsparagraaf is voorzien. In het vorige hoofdstuk is hier al nader op ingegaan.

Bij de gesprekken over de voortgang van de naar aanleiding van de gemeenteonderzoeken afgesproken verbeterplannen wordt echter vaak aangegeven dat de personele capaciteit voor de juridische afhandeling van handhavingszaken onvoldoende is. Gemeenten komen (al dan niet structureel) nu wel toe aan het toezicht op eventuele overtredingen van het bestemmingsplan op hun grondgebied. Zij krijgen nu inzicht in het aantal overtredingen en beschikken over overzichten. Het daadwerkelijk handhavend optreden tegen de geconstateerde overtredingen door middel van het sturen van (voor)aanschrijvingen en vervolgens het opleggen van dwangsommen c.q. het toepassen van bestuursdwang blijkt in de werkelijkheid veel tijd te kosten. Daarom wordt binnen de meeste gemeenten een keuze gemaakt in handhavingszaken die aangepakt worden. Dit leidt er toe dat de daadwerkelijke aanpak van een aantal illegale situaties tussen wal en schip dreigt te vallen. Voor gemeenten die na jarenlange verwaarlozing uiteindelijk een aanvang maken met het systematisch handhaven van bestemmingsplannen is het alleen al om capacitaire redenen onmogelijk om de achterstand op het gebied van handhaving snel in te halen.





4 Niet agrarische bedrijvigheid in het buitengebied

4.1 Inleiding

In het onderzoek is gekeken naar vormen van niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied. De reden voor het kiezen van alleen deze vorm van afwijking van het bestemmingsplan is dat hiermee aspecten van zowel (mogelijke) illegale bouw als illegaal gebruik van opstallen en gronden in het geding zijn. Bovendien betreft het hier functies die op grond van het restrictief beleid voor het Groene Hart in principe niet in het buitengebied zijn toegestaan en dus feitelijk niet tot stand hadden mogen komen. Het betreft bovendien functies die qua uiterlijke vorm en uitstraling, afhankelijk van de aard en omvang, de kernkwaliteiten van het Groene Hart aan kunnen tasten. Concreet betreft het niet agrarische bedrijven zoals aannemersbedrijven en in voormalige agrarische bebouwing begonnen transportbedrijven waar veelal sprake is van opvallend aanwezige buitenopslag van materialen en goederen en extra milieuoverlast in de vorm van geluid en zwaar verkeer over wegen die daar niet op berekend zijn. Kwaliteit als openheid en rust (onder meer in de aangewezen stiltegebieden) worden met dergelijke functies verstoord.

Het ruimtelijk beleid biedt sinds een aantal jaren meer mogelijkheden voor ander gebruik van voormalige agrarische opstallen. Onder strikte voorwaarden zijn ook niet aan het buitengebied gebonden bedrijven of vormen van bedrijvigheid in deze voormalige agrarische complexen toegestaan. Deze voorwaarden dienen onder meer ter bescherming van de kwaliteit van het Groene Hart. Deze voorwaarden betreffen onder meer dat de nieuwe activiteiten binnen de bestaande agrarische bebouwing plaats dienen te vinden, geen grote verkeersaantrekkende werking hebben en geen grote milieuoverlast veroorzaken. De onderzochte niet agrarische bedrijven passen daar niet in.

De aanwezige niet aan het buitengebied gebonden bedrijven zijn in drie hoofdcategorieën onder te brengen.

- Bedrijven die daar van oudsher aanwezig zijn.
- Bedrijven die illegaal zijn ontstaan en waartegen nog handhavend opgetreden kan worden.
- Bedrijven die illegaal zijn ontstaan en waartegen niet meer handhavend opgetreden kan worden.

Specifiek wordt ingegaan op bedrijven in voormalige agrarische complexen. De reden hiervoor is dat recent het beleid de mogelijkheden hiervoor sterk heeft verruimd.

4.2 Bedrijven die van oudsher in het buitengebied aanwezig zijn

Hierbij gaat het om vormen van bijvoorbeeld watergebonden bedrijvigheid en detailhandel in de Oude Rijnzone. Deze bedrijven zijn ontstaan nog voordat het ruimtelijk beleid vestiging van vormen van niet agrarische bedrijvigheid in het buitengebied uitsloot. Deze categorie levert in de praktijk problemen op bij uitbreidingsplannen. Op grond van jurisprudentie dient aan bestaande, niet agrarische bedrijven in het buitengebied bij elke bestemmingsplanherziening minimaal 15% aan uitbreidingsmogelijkheden geboden te worden om de continuïteit van de bedrijfsvoering te kunnen waarborgen. Het ruimtelijke beleid van de provincie Zuid-Holland biedt voor deze bedrijven onder strikte voorwaarden de mogelijkheid om tot 30% uit te breiden. Op de lange termijn kunnen deze noodzakelijk toegestane uitbreidingen de kwaliteit van het Groene Hart aantasten. Het beleid van de Nota Ruimte biedt nieuwe mogelijkheden om waar noodzakelijk deze bedrijven te verplaatsen en te saneren. Voorbeelden hiervan zijn deze nieuwe aanpak zijn onder



meer het ontwikkelingsgerichte beleid voor de transformatiezones en de mogelijkheden die de ruimte voor ruimte regeling biedt.

4.3 Illegaal ontstane bedrijven in het buitengebied waartegen nog handhavend opgetreden kan worden

Deze categorie betreft in het algemeen recent ontstane overtredingen waartegen de gemeente een handhavingstraject in gang heeft gezet of nog moet starten. Hoe eerder een overtreding wordt geconstateerd, hoe makkelijker het voor gemeenten is om handhavend op te treden. Hiervoor is het uiteraard wel noodzakelijk dat regelmatig wordt gecontroleerd en ook daadwerkelijk wordt opgetreden. In de praktijk zal de gemeente eerst de afweging maken of een met het bestemmingsplan strijdige situatie te legaliseren is. Op grond van het nieuwe ruimtelijk beleid zoals dat in de Nota Ruimte is verwoord, hebben gemeenten meer mogelijkheden om relatief geringe overtredingen te legaliseren. Slechts die gevallen waar sprake is van wezenlijke aantasting van de kwaliteiten van het Groene Hart zal in de praktijk gekozen worden voor een handhavingstraject.

4.4 Illegaal ontstane bedrijven waartegen niet meer handhavend opgetreden kan worden

Deze categorie is divers. Om verschillende redenen kan niet meer handhavend opgetreden worden tegen illegaal ontstane bouwwerken en vormen van afwijkend gebruik van gronden en opstallen. De meest voorkomende redenen zijn:

- a. de situatie is met een herziening van het bestemmingsplan gelegaliseerd;
- b. de situatie is met een herziening van het bestemmingsplan onder het overgangsrecht gebracht;
- c. vanwege een niet adequaat bestemmingsplan kan niet meer handhavend opgetreden worden;
- d. de gemeente heeft jarenlang niet tegen de situatie opgetreden.

4.4.1 De illegale situatie is met een herziening van het bestemmingsplan gelegaliseerd

De voorheen illegale en met het bestemmingsplan strijdige situatie is in het nieuwe bestemmingsplan positief bestemd. Dit houdt in dat de bestemming is aangepast aan de illegale situatie. Zo wordt bij een illegaal gevestigd niet agrarisch bedrijf de bestemming agrarisch omgezet naar een bedrijfsbestemming. Bij illegale bouwwerken en uitbreidingen worden het bouwvlak en de bouwmogelijkheden, zoals die in het vorige bestemmingsplan stonden, uitgebreid en opgerekt in het nieuwe bestemmingsplan.

In principe moet bij deze categorie er van worden uitgegaan dat de bestemmingsplannen en de bestemmingswijzigingen en uitbreidingen door de provincie getoetst zijn aan het restrictieve beleid voor het Groene Hart. Op basis van deze toetsing is door de Provinciale Planologische Commissie (PPC) - waar de VI ook deel van uitmaakt - positief geadviseerd en zijn deze bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten goedgekeurd.

Het komt regelmatig voor dat gemeenten bestemmingen wijzigen of nieuwe bouwmogelijkheden in het nieuwe bestemmingsplan opnemen zonder dat daar in de toelichting iets over wordt aangegeven. Bij de beoordeling van de bestemmingsplannen kunnen deze wijzigingen alleen worden opgespoord door de plankaart en de bestemmingsplanvoorschriften van het oude bestemmingsplan te vergelijken met het nieuwe bestemmingsplan. De provincie Zuid-Holland voert deze vorm van toetsing niet uit. De provincie gaat er van uit dat gemeenten alle wezenlijke veranderingen in het bestemmingsplan toelicht. Een andere reden om deze vorm van toetsing niet uit te voeren is dat dan tevens nagegaan zal moeten worden aan welke wijzigingen in de afgelopen bestemmingsplanperiode op basis van een artikel 19 WRO-procedure reeds medewerking is verleend. Bij een bestemmingsplan dat pas na 25 jaar wordt herzien, levert dat veel werk op. Hierdoor is soms omvangrijke illegale bouw met de herziening van het bestemmingsplan ongezien en ongemotiveerd gelegaliseerd. De oorzaak ligt vaak in het feit dat de gemeente bij het opstellen van het nieuwe bestemmingsplan heeft geïnventariseerd welke bouwwerken en vormen van gebruik aanwezig zijn, maar daarbij niet heeft uitgezocht of deze op grond van het vorige bestemmingsplan daar konden komen en legaal zijn opgericht of gestart. Bij de niet-agrarische bedrijven betreft het regelmatig uitbreidingen van de buitenopslag en de bebouwing. De wijze waarop op dit moment bestemmingsplannen worden beoordeeld biedt gemeenten nog steeds de mogelijkheid om illegale



bouwwerken en vormen van strijdig gebruik te legaliseren ook al staan deze zaken op gespannen voet met het beleid voor het Groene Hart.⁵

4.4.2 De illegale situatie is met een herziening van het bestemmingsplan onder het overgangsrecht gebracht

Het overgangsrecht houdt in dat bestaande gebouwen en vormen van gebruik die eigenlijk niet passen in het nieuwe bestemmingsplan in stand mogen blijven en zelfs enige uitbreidingsruimte krijgen. Om te voorkomen dat dit ook gaat gelden voor gebouwen en vormen van gebruik die illegaal tot stand zijn gekomen en ook niet pasten in het oude bestemmingsplan, dienen deze in de bestemmingsplanvoorschriften expliciet uitgesloten te worden.

Zoals in hoofdstuk 2, paragraaf 4 is aangegeven, blijkt dat met herzieningen van het bestemmingsplan in bijna de helft van de gemeenten alle vormen van strijdig gebruik en in bijna 80% van de gemeenten alle illegale bouwwerken onder het overgangsrecht te worden gebracht. In deze gevallen is het achteraf dus niet meer mogelijk om handhavend op te treden. Slechts tegen latere uitbreidingen kan dan nog handhavend opgetreden worden. Bovendien betekenen overgangsbepalingen waarbij illegaal ontstane bouwwerken en vormen van gebruik niet worden uitgesloten, dat gemeenten opgezadeld worden met de last te bewijzen dat overtredingen pas ontstaan zijn ná totstandkoming van het meest recente bestemmingsplan. Ook in het geval het bouwwerken betreft die qua ligging, omvang en effecten voor de omgeving op grond van het rijks- en provinciaal beleid voor het Groene Hart in principe niet voor legalisering in aanmerking zouden kunnen komen, kan dan niet meer handhavend opgetreden worden. In gemeenten die geen werk maken van handhaving van bestemmingsplannen, blijkt doorgaans geen inzicht te bestaan in welke bouwwerken al dan niet (legaal) aanwezig zijn. Bij een aantal van deze gemeenten wordt bij de herziening van het bestemmingsplan vaak uit kostenoverwegingen geen uitgebreide inventarisatie gemaakt van de bestaande bouwwerken en het bestaande gebruik. Als de gemeente bij de herziening van het bestemmingsplan illegaal opgerichte bouwwerken en met het vorige bestemmingsplan strijdige vormen van gebruik onder het overgangsrecht brengt, dan heeft zij geen juridische basis meer om handhavend op te treden.



De opslag links op de foto is illegaal tot stand gekomen op gronden met een natuurbestemming. Met de laatste herziening van het bestemmingsplan is deze opslag onder de werking van het overgangsrecht gebracht, ondanks dat de gronden nog steeds een natuurbestemming hebben. De gemeente kan hier niet meer handhavend tegen optreden.

⁵ De omvang van dit soort zaken is niet onderzocht. Wel geeft een onderzoek dat het Ruimtelijk Planbureau in 2005 heeft uitgevoerd enige indicatie van de groei van niet-agrarische bedrijvigheid in het Groene Hart in de afgelopen decennia.



Uit de recent uitgevoerde landelijke inventarisatie van permanent bewoonde recreatiewoningen is naar voren gekomen dat veel gemeenten niet meer handhavend op kunnen treden tegen bestaande gevallen van permanente bewoning. De reden is dat het bestaande, strijdige gebruik bij een (recente) bestemmingsplanherziening onder het overgangsrecht is gebracht. Deze problemen met betrekking tot het overgangsrecht doen zich ook op vrij grote schaal voor bij illegaal totstandgekomen bouwwerken. Dit geldt ook voor het buitengebied van het Groene Hart. Bij een van de onderzoeken bij een gemeente in het Groene Hart bleek zelfs dat een op de drie aanvragen voor bouwvergunningen voor verbouwing of geringe uitbreiding van bestaande niet agrarische bebouwing in het buitengebied betrekking had op illegaal ontstane bouwwerken die met de herziening van een recent bestemmingsplan onder het overgangsrecht waren gebracht. Op grond van de overgangsbepalingen van het bestemmingsplan moeten deze aanvragen voor verbouwing en geringe uitbreiding gehonoreerd worden, terwijl handhavend optreden tegen deze bouwwerken als geheel in een aantal gevallen meer in de rede had gelegen. Bij enkele gemeenten die recent het bestemmingsplan voor het Buitengebied hebben herzien en wel een uitgebreide inventarisatie van met het vorige bestemmingsplan strijdige situaties hebben gemaakt blijkt dat het vaak om vele tientallen tot honderden overtredingen gaat. Bij een inventarisatie die één van de onderzochte gemeenten bij de herziening van het bestemmingsplan Buitengebied in 2004 heeft gemaakt werden ruim 150 overtredingen van het oude bestemmingsplan geconstateerd. Een groot deel hiervan kon in het nieuwe bestemmingsplan worden gelegaliseerd. Het betrof hier onder meer zaken als het gebruik van voormalige agrarische bedrijfswoningen als burgerwoning, illegaal gerealiseerde tuinhuisjes, diverse vormen van opslag binnen voormalige agrarische schuren en dergelijke. Het ruimtelijke beleid geeft gemeenten nu deze ruimte. Daarnaast bleven nog enkele tientallen grote overtredingen over die waarschijnlijk niet gelegaliseerd kunnen worden. Het betrof overtredingen bij niet agrarische bedrijven als illegaal geplaatste containers, gebruik van gronden voor opslag van schroot en sloopauto's, grote uitbreidingen van bedrijfsgebouwen, aangebrachte verhardingen, en illegaal opgerichte romneyloodsen. Andere geconstateerde overtredingen betroffen onder meer illegaal gerealiseerde sierteeltbedrijven in veenweidegebied, illegaal opgerichte kassen en foliekassen en illegaal geplaatste (en permanent bewoonde) stacaravans. Deze overzichten geven enige indruk van de aard en omvang van zaken die onder het overgangsrecht gebracht zijn bij gemeenten die géén inventarisatie hebben gemaakt en in het bestemmingsplan overgangsbepalingen hebben opgenomen die illegaal gerealiseerde en met het bestemmingsplan strijdige bouwwerken en vormen van gebruik niet hebben uitgesloten. Het geeft ook aan dat de problematiek in de praktijk breder is dan alleen de in dit onderzoek uitgelichte niet-agrarische bedrijven.

4.4.3 Vanwege een niet adequaat bestemmingsplan kan niet meer handhavend opgetreden

Oude tot zeer oude bestemmingsplannen bevatten vaak bestemmingsplanvoorschriften die in de praktijk niet handhaafbaar zijn. Van één van de gemeenten in het Groene Hart is hiervan een schrijnende situatie bekend. Voor het buitengebied van die gemeente golden voor een groot deel nog bestemmingsplannen van méér dan 40 jaar oud, die op basis van de oude Woningwet tot stand waren gekomen. Deze oude "Uitbreidingsplannen in Hoofdzaak" bevatten bepalingen voor het oprichten van bouwwerken, maar geen voorschriften voor het gebruik van gronden en opstallen. Voor een deel van het buitengebied gold tot voor een jaar geleden zelfs in het geheel geen bestemmingsplan, ondanks dat gemeenten sinds de invoering van de WRO in 1965 tot het opstellen hiervan verplicht zijn.

Deze gemeente heeft met een reparatieplan en een nieuw bestemmingsplan voor het gebied waar nog geen bestemmingsplan voor gold, in 2003 deze tekortkomingen ongedaan gemaakt. In 2005 is een integrale herziening van alle bestemmingsplannen voor het Buitengebied goedgekeurd. Binnen de gemeente zijn de afgelopen tientallen jaren vormen van gebruik ontstaan in vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen die niet passend zijn. Het betreft onder meer milieuhinderlijke en verkeersaantrekkende bedrijven. De gemeente kon op grond van het bestemmingsplan in het verleden hiertegen niet handhavend optreden. Het gevolg is dat een deel van de illegaal totstandgekomen niet agrarische bedrijven met de integrale herziening niet alleen gelegaliseerd is, maar ook nog eens van de gebruikelijke uitbreidingsmogelijkheden voorzien is.

Uit de inventarisatie en ervaringen uit de praktijk blijkt dat dergelijke situaties nauwelijks meer aanwezig zijn. Wat veel vaker voor komt is dat bij de goedkeuring door GS en/of de behandeling bij de Raad van State aan delen van het bestemmingsplan goedkeuring wordt onthouden. De gemeente is dan verplicht om binnen 1 jaar het bestemmingsplan op die onderdelen te herzien en met die herziening tegemoet te komen aan het besluit van GS of de uitspraak van de Raad van State⁶. Veelal hebben gemeenten in het actualiseringsprogramma voor bestemmingsplannen geen rekening gehouden met mogelijke

⁶ Deze verplichting is opgenomen in artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.



herzieningsverplichtingen en blijven deze in de praktijk achterwege. Hierdoor blijven delen van het bestemmingsplangebied verstoken van een adequate planologische regeling, wat ook de handhaving in de praktijk bemoeilijkt. Zoals aangegeven heeft de provincie Zuid-Holland hier inmiddels een actie in gang gezet.

4.4.4 De gemeente heeft jarenlang niet opgetreden tegen de illegale situatie

Hoe langer de overtreding heeft kunnen voortduren, hoe minder juridische basis gemeenten hebben om nog handhavend op te treden. Bij (illegale) permanente bewoning van recreatiewoningen is het nog mogelijk om oude gevallen op basis van een uitsterfregeling te beëindigen. Dit soort uitsterfregelingen houdt in dat de huidige bewoner het strijdige gebruik voort mag zetten totdat hij verhuist en/of het bezit in andere handen over gaat. Voor illegaal opgerichte bouwwerken is het niet mogelijk om persoonsgebonden uitsterfregelingen te treffen. Naast de juridische problemen is het bovendien als bestuurder moeilijk uit te leggen dat een handhavingstraject wordt ingezet tegen een bedrijf dat jarenlang stilzwijgend is gedoogd. Ook voor recentere overtredingen waar nog wel juridische mogelijkheden zijn om handhavend tegen op te treden, krijgen gemeentebesturen wel eens te maken met politieke druk om tot legalisatie over te gaan. Bij enkele gemeenten die daar (recent) over beschikken is in het handhavingsbeleid een peildatum opgenomen voor zaken waartegen nog handhavend opgetreden zal worden. Dit houdt in dat overtredingen die vóór de peildatum⁷ zijn ontstaan niet meer via handhavingsacties zullen worden aangepakt, maar worden gelegaliseerd of, indien dit mogelijk is, op basis van een uitsterfbeleid worden aangepakt. Gemeenten beschouwen hiermee deze oude overtredingen als niet meer handhaafbaar. Het ruimtelijk beleid van rijk en de provincies voorziet niet in mogelijkheden voor legalisering van oude, met het bestemmingsplan en het ruimtelijk beleid strijdige overtredingen. Een uitzondering hierop vormt het beleid voor de aanpak van permanente bewoning van recreatiewoningen. In de praktijk levert dit regelmatig discussies tussen gemeenten, de provincies en de VI op over het al dan niet legaliseren van oude overtredingen.

4.5 Bedrijven in voormalige agrarische complexen

Door de schaalvergroting in de agrarische sector komen veel opstallen leeg te staan. Zonder nieuwe functie dreigt deze bebouwing te verpauperen en gaat het buitengebied ook economisch sterk achteruit. De regels voor ander gebruik van voormalig agrarische gebouwen zijn in de Nota Ruimte dan ook sterk verruimd. De provincies wordt gevraagd hiervoor een planologisch kader op te stellen. Verschillende niet-agrarische functies worden hiermee in het buitengebied toegestaan. Anticiperend op de Nota Ruimte hebben diverse provincies de regels voor ander gebruik van voormalige agrarische complexen al enige jaren geleden versoepeld. Naast het voorkomen van verpaupering geeft dit beleid meer mogelijkheden voor een verbrede plattelandontwikkeling. Voormalige agrarische opstallen kunnen hiermee ook een "broedkamerfunctie" hebben voor startende niet agrarische ondernemingen. Het hoofduitgangspunt hierbij is dat deze nieuwe functies voor niet agrarische bedrijven niet ten koste gaan van de kwaliteiten van het Groene Hart en ook de bestaande agrarische bedrijven niet in hun functioneren en ontwikkelingsmogelijkheden belemmeren.

Veel niet aan het buitengebied gebonden bedrijven die illegaal en in strijd met het bestemmingsplan in vrijgekomen agrarische complexen zijn ontstaan, kunnen en worden nu met bestemmingsplanherzieningen gelegaliseerd. Een van de belangrijkste voorwaarden die de provincie Zuid-Holland voor ander gebruik hanteert⁸, is dat het gebruik alleen binnen de bestaande, voormalige agrarische bebouwing mag plaatsvinden. Hiermee worden ongewenste visuele effecten zo veel mogelijk voorkomen. Ook zijn aanvullende voorwaarden opgenomen met betrekking tot milieu en verkeersaantrekkende werking. In de praktijk blijkt dat naast de gevallen die conform het beleid zijn gerealiseerd, in een aantal gevallen aan de voorwaarde dat de activiteiten plaats dienen te vinden binnen de bestaande bebouwing niet voldaan wordt. Bovendien blijft de voormalige agrarische bebouwing geregeld niet in stand. De belangrijkste reden hiervoor is dat bij (recente) herzieningen van het bestemmingsplan een niet adequate bestemmingsregeling is opgenomen. Bij nieuw bedrijfsmatig gebruik wordt in plaats van de

⁷ Deze peildatum ligt vaak rond de 5 jaar vóór de vaststelling van het handhavingsbeleid.

⁸ Deze voorwaarden zijn opgenomen in de nota Regels voor Ruimte welke in 2005 is vastgesteld door GS van de provincie Zuid-Holland.



bestemming “voormalig agrarische bebouwing” een algemene bedrijfsbestemming gegeven. De bouwvoorschriften die vervolgens bij die bestemming horen, garanderen niet dat de (hoofdvorm van de) voormalige agrarische bebouwing in stand blijft. Gemeenten geven in de toelichting op het bestemmingsplan in die gevallen niet aan wanneer er sprake is van een reeds in het vorig bestemmingsplan gevestigde bedrijfsbestemming en in welke gevallen er sprake is van een nieuwe bestemming in voormalige agrarische opstallen. Bij de boordeling van bestemmingsplannen is dit alleen te ontdekken als een minutieus vergelijk wordt gemaakt tussen de oude bestemmingsplannen en het nieuwe bestemmingsplan voor deze locaties.



Dit las-en constructiebedrijf ligt in open gebied en is gevestigd in een voormalige boerderij. Nagenoeg de hele bouwkaavel is verhard en wordt voor opslag en verkeersdoeleinden gebruikt. Aan de voorwaarde dat de activiteiten binnen de bestaande bebouwing plaats dienen te vinden wordt niet voldaan. Helaas is dit geen uitzondering.

In de praktijk komt het dan ook regelmatig voor dat de voormalige agrarische bebouwing in zijn geheel wordt afgebroken waarna vervolgens bedrijfsgebouwen worden opgericht die qua vorm en uitstraling meer thuishoren op een bedrijventerrein. Ook in delen waar sprake is van cultuurhistorisch waardevolle landschappen en bebouwingslinten vinden dit soort transformaties van bebouwing plaats.

Naast voorschriften die moeten garanderen dat de hoofdvorm van de voormalige agrarische bebouwing in stand blijft, ontbreken in de nieuw gelegde bedrijfsbestemmingen voorschriften die buitenopslag uitsluiten. Ondanks dat het beleid voorschrijft dat het nieuwe gebruik van voormalige agrarische opstallen binnen de bestaande bebouwing plaats dient te vinden, wordt dit bij de herziening van het bestemmingsplan op deze wijze toegestaan.

Naast deze omissies in de praktische vertaling van het beleid voor hergebruik van voormalige agrarische bedrijfsbebouwing speelt ook mee dat toekomstige uitbreidingen van deze bedrijven niet te voorkomen zijn. Zoals al aangegeven in paragraaf 4.2 blijkt uit jurisprudentie dat bestaande bedrijven in het buitengebied bij een bestemmingsplanherziening uitbreidingsmogelijkheden moet krijgen die voor een normale bedrijfsuitvoering en ontwikkeling noodzakelijk zijn. In de praktijk vertaalt dat zich in uitbreidingsmogelijkheden van 15 tot 30%. Het niet goed bestemmen van voormalige agrarische bedrijfsgebouwen kan op de lange duur dan ook leiden tot onbedoelde uitbreidingen en ontwikkeling van niet agrarische bedrijfscomplexen in het Groene Hart.

4.6 Ontwikkelingen

Zowel de constatering dat veel vormen van illegaal gebruik en illegale bouw met een bestemmingsplanherziening ongemotiveerd worden gelegaliseerd als de constatering dat veel zaken ongemotiveerd en onbedoeld onder de werking van het overgangsrecht zijn gebracht hebben ertoe geleid dat de VI hier de afgelopen jaren extra aandacht aan heeft geschonken. Bij herzieningen van bestemmingsplannen voor het buitengebied wordt nu bij gemeenten erop aangedrongen inzichtelijk te



maken welke illegale situaties met het nieuwe bestemmingsplan worden gelegaliseerd. Tevens wordt gemeenten nu geadviseerd alle vormen van illegale bouw en illegaal gebruik uit te sluiten van het overgangsrecht.

Zoals eerder aangegeven blijkt uit inventarisaties die deze gemeenten hebben gemaakt, dat er vaak sprake is van tientallen tot enkele honderden grote en kleine overtredingen van het oude bestemmingsplan. De keuze dient dan bewust gemaakt te worden om te legaliseren, te handhaven of toch onder de werking van het overgangsrecht te brengen.

Het probleem van het niet goed bestemmen van voormalige agrarische bedrijfsgebouwen is pas recentelijk onderkend. Voor het opstellen en beoordelen van bestemmingsplannen zal dit nog tot aanpassingen moeten leiden.



5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Zoals in de inleiding aangegeven, is onderzocht of de bestemmingsplannen voor het Groene Hart voldoende bescherming bieden tegen nieuwe ongewenste bebouwing en vormen van gebruik. Hiertoe zijn de bestemmingsplannen geanalyseerd en is bekeken of gemeenten deze bestemmingsplannen in de praktijk ook handhaven.

De analyse van de vigerende bestemmingsplannen voor het buitengebied in het Groene Hart heeft tot de volgende bevindingen geleid.

De bestemmingsplannen in het Groene Hart zijn voor 69% van het grondgebied buiten de bebouwde kom actueel. Gebleken is dat tot voor kort bij de vaststelling van bestemmingsplannen nauwelijks aandacht werd geschonken aan de handhavingsaspecten. Met herzieningen van bestemmingsplannen in het Groene Hart worden nog vaak illegale bouwwerken en vormen van met het bestemmingsplan strijdig gebruik zonder nadere motivering gelegaliseerd. De handhaving van bestemmingsplannen wordt sterk bemoeilijkt door niet deugdelijke overgangsbepalingen. Deze maken het gemeenten juridisch onmogelijk om na een bestemmingsplanherziening handhavend op te treden tegen vormen van illegale bouw en gebruik. Dit betreft ook bouwwerken en vormen van gebruik die ook op grond van het verruimde beleid van de Nota Ruimte niet passend zijn. Uit de analyse van de geldende bestemmingsplannen blijkt dat de handhavingsaspecten bij recente bestemmingplannen wel een rol spelen bij de vaststelling en goedkeuring.

Uit de analyse van de in de afgelopen jaren door de VI uitgevoerde onderzoeken blijkt dat gemeenten in het Groene Hart nauwelijks beschikten over een handhavingsbeleid en in de werkprogramma's nauwelijks tijd voor handhaving van bestemmingsplannen inruimden. Minder dan 10% van de gemeenten in het Groene Hart bleek serieus werk te maken van handhaving van bestemmingsplannen.

Uit de verbetertrajecten die naar aanleiding van de onderzoeken van de VI door gemeenten zijn gestart, blijkt dat gemeenten in het Groene Hart nu een aanvang maken met het toezicht op en de handhaving van bestemmingsplannen. Steeds meer gemeenten krijgen nu na een uitgebreide inventarisatie zicht op de aard en omvang van overtredingen. Daar waar gemeenten handhavend op kunnen treden, blijkt het aantal zaken waarbij juridische stappen gezet moeten worden, te groot te zijn om deze met de beschikbare (juridische) capaciteit adequaat aan te kunnen pakken.

Bovenvermelde bevindingen rechtvaardigen de volgende conclusies.

De actualiteit van de bestemmingsplannen is de afgelopen jaren sterk verbeterd, maar nog niet optimaal. De inhoud en de wijze waarop bestemmingsplannen in de praktijk worden gehanteerd, bieden nog onvoldoende garanties voor een adequate bescherming tegen ongewenste bebouwing en ongewenste vormen van gebruik in het Groene Hart. De laatste jaren vindt verbetering van het toezicht plaats en lijken de gemeenten de handhaving serieus op te gaan pakken.

Het daadwerkelijk handhavend optreden tegen overtredingen komt echter maar langzaam van de grond.



5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Actieprogramma provincie en gemeenten

Aanbevolen wordt dat de provincie en de gemeenten in het Groene Hart een actieprogramma opstellen met als doel de actualiteit, de handhavingsaspecten en de handhaving in de praktijk van de bestemmingsplannen te verbeteren. De volgende acties zouden daar een plaats in kunnen krijgen:

- een inventarisatie van alle geldende bestemmingsplannen voor het buitengebied van het Groene Hart, inclusief verplichtingen ex. Artikel 30 WRO;
- op basis van deze inventarisatie het actualiseringsprogramma⁹ voor bestemmingsplannen van het Zuid-Hollandse deel van het Groene Hart aanpassen;
- voorlichting geven aan gemeenten en stedenbouwkundige bureaus over de overgangsbepalingen en de handhavingsparagraaf in bestemmingsplannen;
- tijdelijk uitbreiden van juridische capaciteit voor gemeenten om de opgelopen handhavingsachterstanden in te halen.

Op het gebied van verbetering van de (integrale) handhaving worden door de VNG al acties verricht of in gang gezet. Het is van belang bij de te maken afspraken hiervoor oog te hebben.

5.2.2 Toezichtsafspraken tussen de VROM-Inspectie en de provincie

Naast dit actieprogramma wordt de VI en de provincie aanbevolen om afspraken ter verbetering van de toetsing van bestemmingsplannen te maken.

Onderdelen van deze afspraken kunnen zijn:

- beoordeling van bestemmingsplannen op handhavingsaspecten;
- bij gerede twijfel over de juistheid en volledigheid van door gemeenten aangeleverde informatie over bestemmingswijzigingen en legalisaties gericht onderzoek doen en actie ondernemen;
- opstellen van een saneringsaanpak voor oude gevallen van illegale bouw en/of illegaal gebruik waartegen (juridisch) niet meer handhavend opgetreden kan worden. Naast mogelijkheden die bijvoorbeeld een ruimte voor ruimte-aanpak biedt zal onder voorwaarden ook aan (tijdelijke) legalisatie gedacht kunnen worden.

5.2.3 Nazorgtraject gemeenteonderzoeken

Naast deze toezichtsafspraken verdient het aanbeveling om in het kader van de nazorg van de door de VI uitgevoerde onderzoeken bij gemeenten specifiek aandacht aan de hiervoor geschetste problematiek te blijven schenken.

⁹ De provincie Zuid-Holland spoort gemeenten al een aantal jaren actief aan om bestemmingsplannen te herzien en heeft daarvoor een actieprogramma. Dit programma is niet gebaseerd op een volledige inventarisatie van de vigerende bestemmingsplannen en verplichtingen ex. Artikel 30 WRO. Artikel 30 van de WRO verplicht gemeenten om bij onthoudingen van goedkeuring van delen van een bestemmingsplan door GS of de Raad van State binnen één jaar het bestemmingsplan op die onderdelen te herzien. In de praktijk zal het naar alle waarschijnlijkheid betekenen dat dit actualiseringsprogramma bijgesteld zal moeten worden.