

**Handhaving
bestemmingsplannen
buitengebied**

**Regionaal Milieubureau
politie Noord-Holland Noord**

Handhaving bestemmingsplannen buitengebied

Verslag van een proefproject

Oktober 1994
Regionaal Milieubureau
Politie Noord-Holland Noord
James Wattstraat 19
1817 DC ALKMAAR
072 - 195670

Op basis van opgedane ervaringen en geraadpleegde literatuur is een aantal aanbevelingen geformuleerd aan het adres van de diverse betrokkenen: gemeente, politie, provincie, Openbaar Ministerie en de regionale samenwerkingsverbanden (de WGR-regio's).

Deze aanbevelingen hebben betrekking op het verhogen van de effectiviteit van het bestemmingsplan buitengebied als middel om natuur en landschap te beschermen.

Afsluitend is een korte evaluatie van het proefproject opgenomen, waarna een stappenplan voor gemeenten wordt gepresenteerd.

Inhoud

	pagina
1 Inleiding	1
2 De opzet van het proefproject	3
2.1 Doelstellingen en voorwaarden	3
2.2 Het projectplan	3
2.3 De projectgroep	4
3 De uitvoering van het project	5
3.1 Fase 1: vaststellen van de criteria voor handhavingsgebieden	5
3.2 Fase 2: selectie van geschikte gebieden	5
3.3 Fase 3: draagvlak bij de leiding creëren	5
3.4 Fase 4: analyse van de bestemmingsvoorschriften	6
3.5 Fase 5: vaststelling projectvoorstel door de projectgroep	6
3.6 Fase 6: inventarisatie van de afwijkingen van de bestemmingsplannen	6
3.7 Fase 7: vaststellen van de overtredingen	7
3.8 Fase 8: vaststellen van de afhandelingswijze van de overtredingen	8
3.9 Fase 9: eerste handhavingsronde	8
4 Resultaten van het project	9
4.1 De analyse van de bestemmingsplanvoorschriften	9
4.2 Inventarisatie van de afwijkingen van het bestemmingsplan	12
4.3 Het vaststellen van de overtredingen en van de afhandelings- wijze	13
4.4 Vaststelling van de afhandelingswijze van de overtredingen	14
4.5 Samenvatting	15
5 Bestemmingsplannen en natuurlijke waarde	16
5.1 De visie: bescherming van natuurlijke en landschappelijke waarden	16
5.2 De praktijk: bedreiging van landschappelijke en natuurwaarden	17
5.3 Conclusie	18
6 Aanbevelingen	19
6.1 Aanbevelingen aan gemeenten	19
6.2 Aanbevelingen aan de politie	20
6.3 Aanbevelingen aan de provincie	21
6.4 Aanbevelingen aan het Openbaar Ministerie	21
6.5 Aanbevelingen aan de regionale samenwerkingsverbanden	22
7 Projectevaluatie en stappenplan	23
7.1 Evaluatie van het project	23
7.2 Handhavingstraject voor gemeenten: een stappenplan	25
Bijlagen:	
Bijlage 1: Bestemmingsplan buitengebied	
Bijlage 2: Samenstelling projectgroep	
Bijlage 3: Overtredingen fase 7	
Bijlage 4: Prioriteitenlijst	
Bijlage 5: Afhandelingswijze overtredingen	

2 De opzet van het proefproject

Het proefproject 'handhaving bestemmingsplannen buitengebied' is een initiatief van het milieubureau van de politie regio Noord-Holland Noord.

Het project is bedoeld als proefproject om ervaringen op te doen met de handhaving van bestemmingsplannen buitengebied. Het project is tevens ingekaderd in het bredere provinciale handhavingsbeleid inzake de handhaving van bestemmingsplannen buitengebied. De ervaringen uit het proefproject worden meegenomen in de beleidsontwikkeling op provinciaal niveau (zie ook hoofdstuk 1).

2.1 Doelstellingen en voorwaarden

Het proefproject heeft de volgende doelstellingen.

- 1 Het inventariseren van het aantal en type overtredingen van bestemmingsplannen in een aantal buitengebieden in Noord-Holland Noord en het vaststellen van de mate van aantasting van het landschap als gevolg daarvan.
- 2 Ervaring opdoen met de gezamenlijke bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van bestemmingsplannen, en zo nagaan of een dergelijke aanpak in de toekomst reëel en haalbaar is.
- 3 Bijdragen aan het herstel van natuur en landschap.
Bij de afhandeling van overtredingen wordt zoveel mogelijk gestreefd naar het herstellen van de oude situatie.

Voordat het project van start ging werden de volgende inperkingen en voorwaarden geformuleerd:

- Dit project valt onder de groene milieutaak van de politie: het gaat om overtredingen die een bedreiging vormen voor natuur en landschap. Overtredingen van bouwvoorschriften worden alleen meegenomen als natuur of landschap hier schade van ondervinden.
- Het project is alleen uitvoerbaar als er voldoende draagvlak is bij de staf van de betrokken instanties.
- De gevonden overtredingen zullen bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk worden aangepakt. Bij gemeente en politie dient de wil aanwezig te zijn om de overtredingen aan te pakken.

2.2 Het projectplan

Door de politie is een projectplan ontwikkeld waarin 11 opeenvolgende fasen worden onderscheiden.

De eerste 5 fasen hebben betrekking op de verdere voorbereiding van de eigenlijke projectactiviteiten. Het betreft het opstellen van criteria voor de keuze van handhavingsgebieden, het werven en selecteren van gemeenten, het zorgen voor draagvlak bij de betrokken instanties en het bestuderen van de betreffende bestemmingsplanvoorschriften.

In de fasen 6 tot en met 8 worden de overtredingen van de bestemmingsplannen in kaart gebracht en beoordeeld. Daarbij wordt een trapsgewijze aanpak gehanteerd:

- eerst worden alle mogelijke afwijkingen van de bestemmingsplannen in kaart gebracht (fase 6);
- vervolgens wordt bepaald welke afwijkingen aan te merken zijn als overtredin-

- gen van de bestemmingsplanvoorschriften (fase 7);
- en ten slotte wordt bepaald welke van deze overtredingen zich lenen voor een handhavingsactie (bestuursdwang dan wel strafrechtelijke aanpak: fase 8).
- De eigenlijke handhaving volgt in de fasen 9 (eerste ronde) en 10 (tweede ronde). In de elfde en laatste fase wordt het project door de projectgroep geëvalueerd en worden aanbevelingen geformuleerd.

In schema 1 staat de fasering van het proefproject samengevat.

Schema 1: Fasering van het proefproject

Fase	Inhoud
1	Vaststellen van criteria voor handhavingsgebied
2	Selectie van geschikte gebieden
3	Draagvlak bij de leiding creëren
4	Analyse van de bestemmingsplanvoorschriften
5	Vaststelling projectvoorstel door projectgroep
6	Inventariseren van de afwijkingen van de bestemmingsplannen
7	Vaststellen van de overtredingen
8	Afhandelingswijze van de overtredingen vaststellen
9	Eerste handhavingsronde
10	Tweede handhavingsronde
11	Evaluatie en aanbevelingen

2.3 De projectgroep

Er is een projectgroep geformeerd, waarin alle direct bij de uitvoering van het project betrokken instanties zitting hebben en samenwerken.

Doelen en taken van deze projectgroep zijn:

- het kweken van draagvlak voor het project;
- verdere gezamenlijke voorbereiding van het project;
- onderlinge afstemming over de werkwijze en de afhandeling van overtredingen;
- evaluatie van het project;
- het gezamenlijk formuleren van aanbevelingen.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de leden van de projectgroep.

De uitvoering van het project is gevolgd door een ambtenaar van de provincie Noord-Holland, die ambtelijk contact heeft gehouden met de projectgroep. Dit in het kader van de voortgang van het Gezamenlijk Provinciaal Handhavingsprogramma voor de gehele provincie met betrekking tot de handhaving van bestemmingsplannen buitengebied.

Tevens namen een vertegenwoordiger van het SUM-project en een vertegenwoordiger van het Samenwerkingsverband Noord-Kennemerland (SNK) als toehoorder deel aan de projectgroep.

3 De uitvoering van het project

Op het moment van schrijven van dit verslag zit het project in fase 9: de eerste handhavingsronde. In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de uitvoering van het project tot nu toe.

3.1 Fase 1: vaststellen van de criteria voor handhavingsgebieden

Er zijn criteria vastgesteld waaraan een gebied moet voldoen om geschikt te zijn als proefgebied voor het handhavingsproject. Deze criteria zijn:

- *Een recent bestemmingsplan bezitten.*
Dit criterium is gesteld omdat recente bestemmingsplannen over het algemeen meer bescherming aan natuur en landschap bieden.
- *Percelen bevatten die landschappelijke of natuurlijke waarden bezitten.*
Dit omdat één van de doelen van het project is om bij te dragen aan de bescherming van natuur en landschap.
- *Gemeentelijk draagvlak hebben voor een actief handhavingsbeleid.*
Dit aangezien van de gemeenten een actieve bijdrage in het project werd gevraagd.

3.2 Fase 2: selectie van geschikte gebieden

In Noord-Holland Noord zijn drie regionale samenwerkingsverbanden (WGR-regio's) waarin gemeenten in het kader van de uitvoering van milieuregelgeving samenwerken. Tijdens de reguliere handhavingsoverleggen van deze verbanden is het projectplan van het proefproject ingebracht. Een aantal gemeenten verklaarde zich vervolgens bereid mee te werken.

Er kwamen twee gemeenten naar voren die aan de criteria voor handhavingsgebied voldeden en die bereid waren mee te werken aan het proefproject. Dit zijn de gemeenten Egmond en Opmeer. De gemeente Wognum toonde zich tevens bereid maar deze heeft een voorbereidingsbesluit voor het betreffende gebied. Dit is voor het project geen bezwaar, aangezien dit besluit wel activiteiten aan een aanlegvergunning bindt⁶.

Voor Egmond omvat het bestemmingsplan het gehele buitengebied. Voor Opmeer en Wognum gaat het om een deel van het buitengebied, namelijk een aantal kleinere gebieden met bijzondere natuurlijke waarden.

3.3 Fase 3: draagvlak bij de leiding creëren

Als voorwaarde voor de start van het project was gesteld dat er bij de leiding van de politie en het gemeentebestuur voldoende draagvlak moet zijn voor het uitvoeren van het project. Daartoe is een verkort projectvoorstel opgesteld, dat is aangeboden aan en doorgesproken met de chefs basiseenheden van de politie en de

6 Raadpleeg voor een uitleg van de begrippen voorbereidingsbesluit en aanlegvergunning bijlage 1.

Colleges van B&W van de betrokken gemeenten. Alle betrokken hebben zich uiteindelijk (na enige aanpassingen in het projectplan) akkoord verklaard met het projectvoorstel.

3.4 Fase 4: Analyse van de bestemmingsplanvoorschriften

Van de verschillende bestemmingsplannen zijn de voorschriften geanalyseerd. Er is per bestemming onderzocht welke activiteiten in de bestemming verboden zijn en voor welke activiteiten een aanlegvergunning vereist is. Van de bestemmingsplanvoorschriften is een samenvatting gemaakt waarin alleen de voorschriften zijn opgenomen die voor dit project van belang zijn. Voorschriften over bouwhoogten, vrijstellingen en beroepsprocedures zijn buiten beschouwing gelaten.

3.5 Fase 5: Vaststelling projectvoorstel door de projectgroep

Door de projectgroep is een definitief projectvoorstel vastgesteld. Tevens zijn er enige afspraken gemaakt over de taakverdeling bij de verdere uitvoering van het project. Deze zijn verwerkt in het projectvoorstel.

De taakverdeling is als volgt vastgesteld:

- de inventarisatie van de afwijkingen van de bestemmingsplannen wordt uitgevoerd door het Regionaal Milieubureau (RMB), in samenwerking met de betrokken gemeenten;
- de wijze van afhandeling wordt gezamenlijk in de projectgroep vastgesteld.

3.6 Fase 6: Inventarisatie van de afwijkingen van de bestemmingsplannen

De inventarisatie van de afwijkingen van de bestemmingsplannen in de buitengebieden vond plaats aan de hand van drie onderzoeksmethoden:

- a) analyse van luchtfoto's;
- b) nadere beschouwing vanuit een helikopter;
- c) aanvullend veldonderzoek ter plekke.

a) Luchtfoto's

De politieluchtvaartdienst heeft luchtfoto's van de buitengebieden gemaakt. In eerste instantie is het gebied met behulp van deze foto's geïnventariseerd. De luchtfoto's zijn vergeleken met het bestemmingsplan en (indien aanwezig) met foto's van de situatie ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan (nulsituatie).

b) Helikoptervlucht

De situaties die na de inventarisatie nog onduidelijk bleven zijn nader bekeken met een helikoptervlucht. Met de helikoptervlucht (die alleen boven Egmond heeft plaatsgevonden) is een aantal gebieden met een afwijkende kleur, waarvan de bestemming vanaf de luchtfoto's niet duidelijk was, nader bekeken. De percelen grasland die op de luchtfoto's iets lichter van kleur waren (wat kan duiden op bollenland afgedekt met gras om verstuiwing te voorkomen) bleken allen toch grasland te zijn. Er zijn geen nieuwe overtredingen geconstateerd.

c) Veldonderzoek

Tijdens het veldonderzoek zijn alle eerder geconstateerde afwijkingen nader bekeken. Tot slot zijn - aan de hand van de luchtfoto's en een ingetekende kaart - alle lokaties waar afwijkingen zijn geconstateerd, per auto bezocht en is nader onder-

zoek ter plekke gedaan.

Hierdoor is een klein aantal afwijkingen die aan de hand van de luchtfoto's waren geconstateerd alsnog afgevallen. Tevens is er nog een aantal andere afwijkingen aan het licht gekomen. Dit zijn relatief 'kleinschalige' afwijkingen als het hebben van een opslag van allerlei materiaal (afval, hout, compost en mest) en het plaatsen van caravans. Dergelijke feiten bleken niet goed zichtbaar te zijn op luchtfoto's of bij helikoptervluchten.

Aan de hand van deze drie observatiemethoden zijn de volgende typen afwijkingen van de bestemmingsplannen vastgesteld:

** Veranderingen in het gebruik van de grond*

In het proefgebied ging het met name om het opsporen van omzettingen van grasland. Om veranderingen in het gebruik vast te stellen is in de eerste plaats gebruik gemaakt van de luchtfoto's. Deze werden bekeken op kleurverschillen. Het bleek soms moeilijk aan de hand van een kleur vast te stellen wat het gebruik van de grond is. Op de foto's is het verschil tussen groen grasland en groen bollenland nauwelijks te zien. Hetzelfde geldt voor geel bollenland en verdroogd grasland.

** Veranderingen aan waterlopen*

Op de plankaart zijn alleen waterlopen met een bijzondere waarde weergegeven. Een extra houvast bieden de op de kaart aangegeven kadastergrenzen: dit zijn meestal (maar niet altijd!) waterlopen. Het dempen, vergraven of graven van sloten kan dus ten dele opgespoord worden door de luchtfoto's te vergelijken met de kadastergrenzen op de plankaart.

** Overige afwijkingen van de bestemmingsplannen*

Zoals gezegd zijn de overige afwijkingen van de bestemmingsplannen, die meestal van kleinschaliger aard zijn (opslag van afval en dergelijke), vooral aan het licht gekomen door ter plekke te gaan kijken.

3.7 Fase 7: vaststellen van de overtredingen

Van de gevonden afwijkingen van de bestemmingsplannen is vervolgens achterhaald of deze ook werkelijk overtredingen zijn of dat de veranderingen conform het bestemmingsplan tot stand zijn gekomen. De geconstateerde afwijkingen werden daartoe in de onderstaande categorieën onderverdeeld:

- de verandering is conform het bestemmingsplan (toegestaan)
- de verandering is gebonden aan een aanlegvergunning en deze is verleend (toegestaan)
- de verandering is in strijd met het bestemmingsplan, de vereiste aanlegvergunning is niet verleend of aangevraagd; de verandering is (vermoedelijk) een **overtreding**.

Bij deze laatste groep zit er echter nog een adder onder het gras: als het feit vóór de vaststelling van het bestemmingsplan heeft plaatsgevonden is het geen overtreding. Om te kunnen bepalen of een vermoede overtreding ook echt een overtreding is, is het dus van cruciaal belang te weten **wanneer** de verandering is aangebracht. En het is uiteraard lang niet altijd mogelijk om dit te achterhalen.

Twee mogelijke oplossingen zijn:

- Nagaan of er een (niet verleende) aanlegvergunning is aangevraagd: uit de datering daarvan kan men de datum van de verandering grofweg afleiden. Het ontgronden dieper dan 1,5 meter en het veranderen van waterlopen zijn tevens gebonden aan respectievelijk een ontgrondingenvergunning van de provincie en een keurontheffing van het waterschap. Door te achterhalen of de vergunning verleend is kan de datum van het feit achterhaald worden.

- Navraag doen bij degene die de verandering heeft aangebracht. Dit komt (in dit project) pas in een latere fase aan de orde (fase 9: handhavingsronde). Tot die tijd zijn alle vermoedelijke overtredingen waarvan de datum onbekend is als overtreding aangemerkt.

3.8 Fase 8: vaststellen van de afhandelingswijze van de overtredingen

Van de resulterende lijst van (vermoedelijke) overtredingen is in de projectgroep vastgesteld welke afhandelingswijze gewenst is. Mogelijkheden zijn:

- geen actie
- nader onderzoek nodig
- bestuursrechtelijke aanpak
- strafrechtelijke aanpak⁷.

De wijze van afhandeling is vastgesteld aan de hand van de volgende criteria:

* *De ecologische gevolgen en de mate van aantasting van het landschap.*

Indien de ecologische gevolgen van een overtreding onherstelbaar zijn wordt strafrechtelijk vervolging verkozen boven bestuursrechtelijke vervolging, of er wordt gekozen voor een combinatie van beide aanpakken.

* *De haalbaarheid van de afhandelingswijze.*

De gemeente heeft de bevoegdheid om overtredingen bestuursrechtelijk aan te pakken. Bij de beslissing van het gemeentebestuur om al dan niet bestuursrechtelijk op te treden spelen verschillende afwegingen (waaronder economische en politieke) een rol.

Bij de keus voor een strafrechtelijke aanpak moet ingeschat worden hoe groot de kans is dat de zaak geseponeerd wordt. Zo heeft strafrechtelijke vervolging meestal weinig zin als de overtreder zich kan beroepen op het vertrouwensbegin-sel. Dit houdt in dat er bijvoorbeeld een toezegging is van een wethouder of een ontheffing van het waterschap. De kans dat de strafrechter de verdachte dan nog zal veroordelen is in zo'n geval gering.

Tevens is vaak nadere informatie nodig over het permanente karakter van de geconstateerde verandering. Voor een geslaagde vervolging is het van groot belang dat de nadelige effecten van de overtreding goed aangegeven kunnen worden.

Daarnaast is in de projectgroep is een globale prioriteitenlijst vastgesteld die als richtlijn voor de aanpak van de overtredingen dient (zie bijlage 4). Met inachtneming van de prioriteitenlijst is per overtreding bekeken welke afhandelingswijze gewenst is.

3.9 Fase 9: eerste handhavingsronde

Op dit moment bevindt het project zich in de handhavingsfase. De gemeenten zijn doende om aanschrijvingen uit te sturen in verband met de overtredingen waarvoor een bestuursrechtelijke aanpak is vastgesteld.

7 Globaal gezegd is een strafrechtelijke aanpak gericht op het aanpakken van de dader en een bestuursrechtelijke aanpak gericht op voorkoming of herstel van de overtreding.

4 Resultaten van het project

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het project tot nu toe beschreven.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de analyse van de bestemmingsplannen;
- de inventarisatie van afwijkingen van de bestemmingsplannen;
- het vaststellen van de overtredingen;
- het vaststellen van de afhandelingswijze.

Over het uiteindelijke *effect* van het project in termen van de opbrengst van de handavingsinspanningen kunnen op dit moment nog geen uitspraken worden gedaan. De gemeenten zijn nog doende met het uit laten gaan van aanschrijvingen aan overtreders.

4.1 De analyse van de bestemmingsplanvoorschriften (fase 4)

Als eerste stap zijn van de verschillende bestemmingsplannen de voorschriften geanalyseerd. Er is per bestemming onderzocht welke activiteiten in het plangebied verboden zijn en voor welke activiteiten een aanlegvergunning vereist is. Van de bestemmingsplanvoorschriften is een samenvatting gemaakt waarin alleen de voorschriften zijn opgenomen, die voor dit project van belang zijn. Voorschriften over bouwhoogten, vrijstellingen en beroepsprocedures zijn buiten beschouwing gelaten.

In schema 2 worden de relevante voorschriften uit de drie bestemmingsplannen samengevat. In het schema wordt per gemeente en per plangebied aangegeven welke bestemmingen in elk geval strijdig zijn met het bestemmingsplan en welke bestemmingen gebonden zijn aan een aanlegvergunning.

In ieder geval strijdige bestemmingen:

- 1 opslag van materialen
- 2 plaatsen van kampoerniddelen
- 3 gebruik van gronden met bestemmingen Aln voor bollengrond
- 4 volkstuinen
- 5 staan- of ligplaats van onderkomens

Aanlegvergunningen:

- a verwijderen of verstoren van de natuurlijke vegetatie, waaronder scheuren of frezen van grasland
- b ontginnen, bodemverlagen, afgraven, ophogen of egaliseren van gronden
- c aanleggen van waterlopen, of het dempen, verruimen of vergraven van reeds bestaande waterlopen
- d planten van opgaande beplanting
- e planten van diepwortelende beplanting
- f aanleggen van oppervlakte verhardingen
- g aanbrengen of aanleggen van oeverbeschoeiingen, kaden of aanlegplaatsen
- h aanbrengen van gesloten drainagesysteem
- i vellen, rooien of beschadigen van houtgewassen
- j werken of werkzaamheden die een wijziging van het waterpeil tot gevolg hebben

4.2 Inventarisatie van de afwijkingen van het bestemmingsplan

In het kader van het project zijn door de politieluchtvaartdienst luchtfoto's van de buitengebieden gemaakt. De luchtfoto's van de gebieden zijn op verschillende hoogten en vanuit verschillende hoeken genomen.

In de onderstaande tabel staat weergegeven hoeveel foto's er per gemeente zijn gemaakt, hoeveel afwijkingen op basis van de foto's zijn vastgesteld en welk (procentueel) aandeel dit is van het totale aantal afwijkingen dat is vastgesteld op basis van de drie methoden tezamen (luchtfoto's, helikoptervlucht en veldonderzoek).

Tabel 1: Aantal foto's en aantal m.b.v. foto's geconstateerde afwijkingen van de bestemmingsplannen

Gemeente	Aantal foto's (abs.)	Aantal afwijkingen (abs.)	Aandeel in totaal aantal afwijkingen
Egmond	30	36*	51 % (n=70)
Opmeer	21	5	100 % (n=5)
Wognum	4	8	100 % (n=8)
Totaal	55	49	59% (n=83)

* = 18 afwijkingen werden vastgesteld op basis van vergelijking van de foto's met de plankaart, en 18 door vergelijking van de foto's met foto's van eerder datum (nulsituatie).

Uit de tabel blijkt dat door de analyse van luchtfoto's 59% van alle geconstateerde afwijkingen kon worden vastgesteld.

De vergelijking van luchtfoto's met plankaarten leverde vooral informatie op over veranderingen als het egaliseren of omzetten van grasland, het dempen van sloten en bedrijfsuitbreidingen. De vergelijking van de luchtfoto's met luchtfoto's van eerdere datum (nulsituatie - alleen Egmond⁸) leverde aanvullende informatie op over het dempen en rechtekken van sloten en duinrellen. De mogelijkheid tot vergelijking met een nulsituatie (Egmond) leidde tot een *verdubbeling* van het aantal geconstateerde afwijkingen.

Aanvulling van de foto-interpretatie met helikoptervluchten en veldonderzoek leverde nog eens 35 extra afwijkingen op (= 41% van het totaal aantal geconstateerde afwijkingen).

Het feit dat Egmond veel meer afwijkingen van het bestemmingsplan werden vastgesteld, wordt ten dele verklaard door:

- het feit dat het in Egmond onderzochte plangebied aanzienlijk groter was dan de plangebieden Wognum en Opmeer;
- het feit dat het Egmondse gebied het meest intensief is onderzocht op afwijkingen (ook helikoptervluchten).

8 Voor de gemeente Egmond was het mogelijk om de gemaakte luchtfoto's te vergelijken met foto's van juli 1987. Het gebruik van deze foto's als nulsituatie is niet helemaal juist omdat het bestemmingsplan van Egmond, dat in november 1988 door het college van B en W is vastgesteld, uiteindelijk pas is goedgekeurd door de Kroon in maart 1991. Tussen juli 1987 en maart 1991 zit nog een aanzienlijk gat. Toch is gekozen om de foto's van 1987 te vergelijken met de foto's op dit moment omdat er geen ander alternatief voor handen was.

Daarnaast speelt een rol dat het Egmondse plangebied veel zandgrond bevat, die sterk onder druk staat van economische belangen (bollenteelt).

4.3 Het vaststellen van de overtredingen en van de afhandelingswijze

Van de geconstateerde afwijkingen is achterhaald of deze ook werkelijk overtredingen zijn of dat de veranderingen conform het bestemmingsplan tot stand zijn gekomen. De veranderingen kunnen in onderstaande categorieën onderverdeeld worden:

- de verandering is conform het bestemmingsplan (toegestaan)
- de verandering is gebonden aan een aanlegvergunning en deze is verleend (toegestaan)
- de verandering is in strijd met het bestemmingsplan, de vereiste aanlegvergunning is niet verleend of aangevraagd; de verandering is (vermoedelijk) een **overtreding**.

Zoals in hoofdstuk 3 is uiteen gezet is de datum waarop een verandering is aangebracht bepalend voor de vraag of er al dan niet sprake is van een overtreding. Voorlopig zijn alle veranderingen waarvan de datum onbekend is als overtreding aangemerkt.

In bijlage 3 is per gebied en per type geconstateerde afwijking uitgewerkt of de verandering aangemerkt dient te worden als *toegestaan*, als een (vermoedelijke) *overtreding* of dat *nader onderzoek* gewenst is.

In de onderstaande tabel worden de uitkomsten voor de drie gebieden samengevat.

Tabel 2: Beoordeling van de afwijkingen van het bestemmingsplan

Type afwijking	Totaal (abs.)	Beoordeling:		
		toe- gelaten	over- treding	nader onderzoek
scheuren of omzetten grasland	23	8	15	-
dempen of vergraven van sloten	11	2	9	-
dempen/rechttrekken duinrellen	19	-	19	-
bestemming water verdwenen	3	-	3	-
waterpartij aangelegd	2	-	2	-
aanleggen van een dam	1	1	-	-
opslag caravans	4	3	1	-
opslag van afval	12	-	12	-
bouwen buiten bouwblok	5	2	-	3
oppervlakteverhardingen	3	-	-	3
Totaal	83 (100%)	16 (19%)	61 (73%)	6 (7%)

Van de 83 geconstateerde afwijkingen van het bestemmingsplan bleek uiteindelijk ongeveer een vijfde toch toegestaan (veelal omdat de verandering tot stand was gekomen vóór de vaststelling van het bestemmingsplan, of omdat bleek dat een aanlegvergunning was verstrekt).

Van een klein deel van de afwijkingen is bepaald dat nader onderzoek nodig is, het betreft uitsluitend bedrijfsuitbreidingen en het aanbrengen van verhardingen.

Ongeveer driekwart van de afwijkingen is beoordeeld als een (vermoedelijke) overtreding.

4.4 Vaststelling van de afhandelingswijze van de overtredingen

Van de (vermoedelijke) overtredingen is in de projectgroep vastgesteld welke afhandelingswijze gewenst is.

Daarbij werden drie soorten criteria gehanteerd (zie ook hoofdstuk 3):

- * de ecologische gevolgen en de mate van aantasting van het landschap;
- * de haalbaarheid van de voorgestelde afhandelingswijze;
- * van tevoren vastgestelde prioriteiten (zie bijlage 4).

Vervolgens is per overtreding bekeken welke afhandelingswijze gewenst is.

De uitwerking van de voorgestelde afhandelingswijze naar type overtreding en naar type gebied is opgenomen in bijlage 5.

Hieronder worden weer de uitkomsten voor de drie gemeenten tezamen gegeven.

Tabel 3: Voorgestelde afhandelingswijze per type overtreding

Type overtreding	Totaal (abs)	Afhandeling:		
		aanpakken (SR/BR)*	nader onderzoek	geen actie
Scheuren/omzetten grasland	15	2	2	11
Dempen/vergraven sloten	9	1	3	5
Dempen/rechttrekken duinrellen	19	-	-	19
Bestemming water verdwenen	3	-	2	1
Waterpartij aangelegd	2	2	-	-
Opslag caravans	1	-	-	1
Opslag van afval	12	10	-	2
Totaal	61 (100%)	15 (25%)	7 (11%)	39 (64%)

* SR = strafrechtelijk, BR = bestuursrechtelijk

Uit de tabel blijkt dat ongeveer een kwart van de geconstateerde overtredingen leidt tot de beslissing om de zaak strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk aan te pakken. Dit beeld wordt nog enigszins vertekend door het feit dat het bij de overtredingen die betrekking hebben op het veranderen van land en waterlopen (5 stuks die aangepakt gaan worden) in feite gaat om twee zaken.

De categorie 'geen actie' is veruit de grootste: van bijna tweederde van de overtredingen is bepaald dat geen verdere actie ondernomen zal worden. Belangrijke redenen om geen actie te ondernemen zijn:

- de overtreding is niet ernstig;
- er blijkt een keurontheffing verleend te zijn (sloten);

- de toestand wordt al jaren gedoogd;
- de toestand wordt binnenkort gelegaliseerd;
- de natuurwaarde is al onherstelbaar aangetast.

Een belangrijke groep overtredingen in de categorie 'geen actie' vormen de (19) duinrellen, die gedempt of rechtgetrokken zijn. Deze duinrellen bevinden zich in de Egmondse binnenduinrandzone, waar de gemeente het gebruik van gronden voor de bollenteelt al jarenlang gedooft⁹. Aangezien het beoogde herstel van de natuurwaarde van deze duinrellen - gegeven de gegroeide situatie - niet reëel is, heeft de projectgroep besloten af te zien van handhavingsactiviteiten ten aanzien van deze overtredingen. Wel heeft de projectgroep vastgesteld dat nadrukkelijk gestreefd zal moeten worden naar behoud en versterking van de nog bestaande duinrellen.

Tot slot is in een aantal gevallen nader onderzoek nodig, bijvoorbeeld naar het permanente karakter van de geconstateerde verandering. Dit om in voorkomende gevallen tegenover de rechter hard te kunnen maken dat er sprake is van een werkelijke aantasting van natuurlijke en/of landschappelijke waarden.

4.5 Samenvatting

Op basis van luchtfoto's, helikoptervluchten en veldonderzoek zijn in de drie proefgebieden in het totaal 83 afwijkingen van de bestemmingsplannen vastgesteld. Nader onderzoek naar de vraag welke afwijkingen beschouwd konden worden als overtredingen bleven 61 (vermoedelijke) overtredingen over. Aan de hand van een drietal beoordelingscriteria is vervolgens bepaald dat in twee derde van de gevallen niet tot actie zal worden overgegaan. Voor de overige gevallen geldt dat een straf- of bestuursrechtelijke aanpak is gekozen (een kwart van de gevallen) of dat nader onderzoek vereist is (een tiende van de gevallen).

Over het geheel genomen blijkt dat van de geconstateerde afwijkingen van het bestemmingsplan uiteindelijk hooguit een kwart leidt tot een handhavingsactie.

Het aantal overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften blijkt sterk afhankelijk van de bodem van het gebied. In Egmond, waar een zandgrond is die sterk onder druk staat door de economische belangen van bollenteelt, zijn veel meer overtredingen geconstateerd dan in Wognum en Opmeer waar de grond grotendeels voor veehouderij in gebruik is.

⁹ Zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 5.

5 Bestemmingsplannen en natuurlijke waarde

Eén van de doelen van het proefproject was om na te gaan in welke mate de geconstateerde overtredingen dan wel afwijkingen van het bestemmingsplan leiden tot een aantasting van natuur en landschap.

Dit aspect is onderzocht aan de hand van de situatie in de gemeente Egmond, aangezien deze gemeente een relatief groot buitengebied heeft met natuurlijke en landschappelijke waarden, terwijl er tegelijk relatief veel overtredingen werden geconstateerd.

Hieronder wordt allereerst een korte beschrijving gegeven van de visie van de gemeente Egmond op de natuurlijke en landschappelijke waarden van het buitengebied, zoals die naar voren komt uit de toelichting op het bestemmingsplan. Vervolgens wordt vastgesteld welke aantastingen en bedreigingen van natuur en landschap in het Egmondse buitengebied een rol spelen. Tot slot wordt besproken in hoeverre het bestemmingsplan buitengebied bescherming biedt tegen deze bedreigingen.

5.1 De visie: bescherming van natuurlijke en landschappelijke waarden

Het buitengebied van Egmond wordt gekenmerkt door natuurwaarden die expliciet zijn uitgewerkt in de toelichting van het bestemmingsplan. Wij citeren:

"Nederland is voor weidevogels van internationaal belang. Nederland herbergt een groot deel van de Europese populatie en voor sommige soorten zelfs van de wereldpopulatie. Egmond bezit een weidevogelgebied dat bijzonder rijk aan weidevogels is. Deze rijkdom is de laatste jaren iets afgenomen door intensivering van het agrarisch gebruik en de verbeterde ontwatering van het gebied. Weidevogels begeven zich op aaneengesloten weidegronden waar sprake is van relatieve rust, extensief grasbeheer, relatief hoog waterpeil en aanwezigheid van microreliëf. In omgezette weilanden is het aantal weidevogels nihil. Elke omzetting heeft een vermindering van het aantal weidevogels tot gevolg."

En:

"De afwatering van de binnenduinrandzone en de duinen vindt plaats door duinrellen. Deze waterlopen zijn bijzonder doordat ze zeer veel plantensoorten bevatten die gebonden zijn aan de typische milieuomstandigheden van de binnenduinrandzone. Vooral de rellen langs graslanden en beplantingen zijn biologisch zeer waardevol, omdat er een geleidelijke overgang tussen de rel en het perceel is. Bij bolengrond ontbreekt door het intensieve gebruik zo'n overgangszone. Duinrellen worden gekenmerkt door langzaam stromend water waardoor er macrofaunasoorten voorkomen die gebonden zijn aan langzaam stromend water."

In dezelfde toelichting op het bestemmingsplan is echter ook de volgende tekst te vinden:

"Er is behoefte aan uitbreiding van het bollenareaal om de volgende redenen:

- de export neemt sterker toe dan aanvankelijk werd verwacht;
- de binnenlandse afzet van bollen groeit;

- de technologische ontwikkelingen en de daarmee gepaard gaande kwaliteitsverbetering leiden tot een goede uitgangspositie;
- de structurele ontwikkelingen in de zandgebieden in Noord-Holland plaatsen de bedrijven in deze gebieden in een goede concurrentiepositie;
- een vergelijking van het toekomstperspectief van de bollenteelt en de veehouderij in deze gebieden valt uit economische werkgelegenheidsoogpunt sterk in het voordeel van de bollenteelt uit.

Een compromis tussen bollenteelt en natuurwaarden is niet mogelijk. Bij omzetting van percelen grasland gaan de natuurwaarden geheel verloren."

Uit het bovenstaande blijkt al dat er in het Egmondse buitengebied sprake is van een spanning tussen behoud van natuur en landschap aan de ene kant en economische belangen (bollenteelt) aan de andere kant.

5.2 De praktijk: bedreiging van landschappelijke en natuurwaarden

Aln-bestemmingen moeten wijken voor Ao-bestemmingen

In het buitengebied van Egmond heeft ongeveer 14 vierkante kilometer gebied een Aln- (40 %) of Ao-bestemming (60 %)¹⁰.

Uit verschillende gegevens blijkt echter dat er in het Egmondse buitengebied sprake is van een verschuiving van bestemmingen ten gunste van economische waarden (Ao-bestemming) en ten nadele van landschappelijke en natuurwaarden (Aln-bestemming). Dit uit zich ondermeer in het volgende:

- In gebieden met een Aln-bestemming is het omzetten van grasland in bollenland volgens het bestemmingsplan niet toegestaan. Toch blijkt uit kadastrale gegevens dat inmiddels 9 % van het totale Aln-gebied is omgezet in bollenland. De percelen die zijn omgezet bevinden zich versnipperd door het plangebied. Hierdoor ontstaat het gevaar dat het totale weidegebied zijn waarde verliest en de weidevogels wegtrekken.
- Door de keuring van het bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten en door beroepsprocedures bij de Kroon is voor het gebied van Egmond 40 % van de originele Aln-bestemming alsnog omgezet tot een Ao-bestemming. Van de gebieden die door Gedeputeerde Staten of de Kroon alsnog een Ao-bestemming hebben gekregen, is grotendeels al het grasland omgezet en zijn de sloten verdwenen of rechtgetrokken. De natuurwaarde van deze gebieden is geheel verloren gegaan. Opmerkelijk is dat veel omzettingen hebben plaatsgevonden in de periode vlak vóór de vaststelling van het bestemmingsplan. Als een gebied voor een groot deel al is omgezet, dan zijn Gedeputeerde Staten en de Kroon geneigd om - zo blijkt uit de jurisprudentie - de Aln-bestemming af te keuren, waardoor het hele gebied omgezet kan worden.
- Andersom heeft slechts 3 % van het gebied dat oorspronkelijk een Ao-bestemming had een Aln-bestemming gekregen van de Kroon of Gedeputeerde Staten. Deze bestemming dient dan wel in het bestemmingsplan te worden aangepast. Dit is door de hoge kosten van een herziening niet gebeurd¹¹.

10 Aln = agrarisch gebied met natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarde.

Ao = open agrarisch gebied.

11 Het herzien van een bestemmingsplan kost de gemeente f 100.000,- tot f 200.000,-. De jaarbegroting van de afdeling ruimtelijke ordening van de gemeente Egmond is f 100.000,-.

Bedreiging van de duinrellen

In het plangebied Egmond wordt veel waarde toegekend aan de duinrellen: duinbeekjes die zich bevinden in de binnenduinrandzone, de overgangszone tussen duinen en polder. De duinrellen bevatten specifieke plantensoorten en macrofaunasoorten. Door het ontbreken van een geleidelijke overgangszone tussen de duinrellen en de gronden die gebruikt worden voor bollenteelt, alsmede door het intensieve gebruik van bestrijdingsmiddelen op deze percelen, gaat de ecologische en biologische waarde van de duinrellen verloren. Voor Egmond kan gesteld worden dat een groot deel van de duinrellen hun ecologische waarde al verloren heeft omdat de duinrellen zich bevinden tussen bollengebieden. Deze bollengebieden in de binnenduinrandzone worden door de gemeente Egmond al jarenlang gedoogd. Een aantal van deze duinrellen is dan ook al gedempt. De schade die aan de duinrellen is aangebracht is niet meer te herstellen. De specifieke plantensoorten en macrofaunasoorten zijn al verdwenen.

5.3 Conclusie

Hoewel in het Egmondse bestemmingsplan zeker aandacht wordt besteed aan de landschappelijke en natuurlijke waarde van bepaalde gebieden, blijkt het in de praktijk vaak moeilijk om de aantasting van deze waarden tegen te gaan. Enerzijds omdat het behoud van natuur en landschap vaak op gespannen voet staat met economische belangen. Anderzijds omdat beslissingen van andere instanties (Gedeputeerde Staten en de Kroon) de oorspronkelijke voornemens behoorlijk kunnen doorkruisen. Door het toekennen van andere bestemmingen (Ao) aan delen van een beschermd gebied (AIn) gaat veelal de waarde van het totale gebied verloren. Daarnaast kunnen ook praktische obstakels een rol spelen, zoals de kosten van het aanpassen van het bestemmingsplan ten gunste van alsnog toegekende AIn-bestemmingen.

6 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt een aantal algemene aanbevelingen geformuleerd die betrekking hebben op de toepassing van het instrument bestemmingsplan buitengebied als middel om natuur en landschap in landelijke gebieden te beschermen.

De aanbevelingen zijn ten dele gebaseerd op de in het project opgedane ervaringen en ten dele ontleend aan de bestaande literatuur op dit gebied.

Uitgangspunt bij de geformuleerde aanbevelingen is dat een bestemmingsplan buitengebied op zich een bruikbaar instrument is om bescherming te bieden aan natuur en landschap in landelijke gebieden. De aanbevelingen richten zich dan ook op het verder verhogen van de effectiviteit van dit instrument.

Verder moet niet uit het oog worden verloren dat het bestemmingsplan buitengebied één van de instrumenten is die voor dit doel worden ingezet. Daarnaast zijn er andere belangrijke regelingen zoals de regeling voor milieubeschermingsgebieden. In de praktijk wordt het bestemmingsplan dus aangevuld met andere regelingen.

Met deze nuancering in het achterhoofd kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan. De aanbevelingen zijn geordend naar de verschillende betrokkenen bij de handhaving van de voorschriften van bestemmingsplannen buitengebied. Achtereenvolgens komen aan de orde: de gemeente, de politie, de provincie en de regionale samenwerkingsverbanden (WGR-regio's).

6.1 Aanbevelingen aan gemeenten

Voorlichting over het bestemmingsplan aan de bevolking

Uit ander onderzoek is gebleken dat vrij veel overtredingen van bestemmingsplannen onbedoeld worden begaan: de overtreders zijn gewoon niet op de hoogte van de bestaande voorschriften. Van voorlichting aan burgers en bedrijven over de inhoud van het bestemmingsplan zal dus een preventieve werking uitgaan. Gedacht kan worden aan een folder waarin de belangrijkste bestemmingen staan weergegeven en waarin wordt aangegeven in welke gevallen men beter eerst contact kan opnemen met de gemeente voordat men een verandering in de bestaande situatie aanbrengt.

Informatievoorziening naar politie

Indien de gemeente gebruik wenst te maken van de oog-oor functie van de politie zal men de vaak complexe voorschriften uit het bestemmingsplan moeten vertalen naar een beter werkbaar, verkorte versie van het plan, die bijvoorbeeld door de politie gebruikt kan worden als een checklist bij de surveillance.

Ook kan gedacht worden aan een vereenvoudigde plankaart, waarop de belangrijkste aandachtspunten voor de surveillanten staan aangegeven.

Sluitende voorschriften

De voorschriften in bestemmingsplannen zijn niet altijd voldoende sluitend. Een voorbeeld hiervan is te vinden in het bestemmingsplan van Opmeer¹².

Het kan voor gemeenten verstandig zijn de eigen voorschriften hierop kritisch door te nemen.

Aanlegvergunningen

Door niet gewenste activiteiten aan een aanlegvergunning te verbinden blijft er een mogelijkheid over dat de activiteit toch uitgevoerd kan worden. Het aanlegvergunningstelsel is op zich nodig om afdoende flexibiliteit in het plan te houden. Als er echter te kwistig wordt omgesprongen met aanlegvergunningen, dan kan door de opeenstapeling van uitzonderingen een situatie ontstaan waarin natuur en landschap ernstig aangetast worden. Het is dus nodig om enige terughoudendheid te betrachten bij het verlenen van vergunningen. De aanvraag van individuele vergunningen zou daarbij tevens in een bredere context bekeken moeten worden, dat wil zeggen in samenhang met de vraag hoeveel vergunningen reeds zijn verleend (en welke gedoogsituaties reeds aanwezig zijn) en of een en ander de draagkracht van het gebied niet te boven gaat.

Meer handhaven

Sommige geconstateerde overtredingen blijken al jaren geleden begaan te zijn. Deze overtredingen zijn meestal lastig te vervolgen (er is een gedoogsituatie ontstaan) en vrijwel onmogelijk te herstellen.

Door regelmatig te handhaven worden overtredingen tijdig opgespoord, hetgeen gunstig is voor de mogelijkheden tot vervolging en herstel van de oude situatie. Bovendien gaat van regelmatige handhaving een preventieve werking uit.

Interne en externe afstemming

Intern zal bij de gemeente afstemming over de handhaving moeten plaatsvinden tussen de afdelingen milieu en ruimtelijke ordening.

Extern moet er een afstemming plaatsvinden met het waterschap en de provincie: de verlening van een ontgrondingsvergunning of een keurontheffing zou gekoppeld moeten worden aan het verlenen van een aanlegvergunning.

Politie en openbaar ministerie betrekken bij vaststelling bestemmingsplan

Voor de vaststelling van het bestemmingsplan zal de gemeente de te handhaven voorschriften met de politie en het Openbaar Ministerie moeten bespreken zodat er goed te handhaven voorschriften in het plan worden opgenomen.

Politie en Openbaar Ministerie dienen een exemplaar van het vastgestelde plan te ontvangen.

6.2 Aanbevelingen aan de politie

Ruimtelijke ordening in planvorming milieu

In de beleids- en handhavingsplannen op milieugebied zou meer dan nu het geval is het onderwerp ruimtelijke ordening aan de orde gesteld moeten worden.

12 In Opmeer is voor het vergraven van sloten in een gebied met Aln-bestemming een aanlegvergunning vereist. Het *dempen* van sloten wordt in het plan echter niet genoemd en is dus geen overtreding!

Opleiding

In de Herziene Primaire Opleiding (HPO) voor politiefunctionarissen wordt geen aandacht besteed aan ruimtelijke ordening. In de combi-cursus milieu komt dit onderwerp evenmin aan de orde. Het is van belang dat de medewerkers basis-politiezorg (de 'gewone' agent) op de hoogte zijn het bestaan van bestemmingsplannen en de werking ervan.

Gegevens opnemen in politiemilieukaart

Gebieden met bijzondere bescherming kunnen worden opgenomen in de politiemilieukaart die momenteel operationeel wordt. Deze informatie moet op een eenvoudige wijze te raadplegen en te lezen zijn.

6.3 Aanbevelingen aan de provincie

Vaststellingsperiode

De gemiddelde vaststellingsperiode van een bestemmingsplan is nu 4,5 jaar. Deze periode is zo lang gezien de uitgebreide vaststellingsprocedure (o.a. meerdere inspraakrondes), en de daaruit voortvloeiende aanpassingen.

Uit verschillende onderzoeken en uit het proefproject blijkt echter dat in de periode vlak vóór de vaststelling veel 'overtredingen' plaatsvinden. Deze kunnen meestal niet aangepakt worden omdat het plan nog niet rechtsgeldig is en er geen voorbereidingsbesluit is genomen. Door deze overtredingen kan het plangebied in de periode tussen vaststelling door de gemeenteraad en toetsing van de Kroon sterk veranderd zijn waardoor de Kroon alsnog andere bestemmingen toekent.

De provincie kan proberen dit euvel enigszins te ondervangen door gemeenten te stimuleren om voorbereidingsbesluiten op te stellen voor de periode voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het plan.

Stimuleren en ondersteunen van de handhaving

De provincie kan een stimulerende rol vervullen ten aanzien van de handhaving van bestemmingsplannen buitengebied door gemeenten. De provincie kan de handhaving aan de orde te stellen in overleggen met gemeenten. Tevens kan de provincie de gemeenten stimuleren om (bijvoorbeeld in WGR-verband) te komen tot uniforme, goed handhaafbare en goed op elkaar afgestemde handhavingsvoorschriften¹³.

Op het terrein van de handhaving is ook een rol weggelegd voor de Regionale Inspectie Milieu Hygiëne (RIMH, die onder VROM ressorteert), die een tweedelijns toezichthoudende functie heeft.

6.4 Aanbevelingen aan het Openbaar Ministerie

Inzicht krijgen in RO-problematiek

Binnen het openbaar ministerie moet meer aandacht besteed worden aan ruimtelijke ordening. Voor de handhaving zou het Openbaar Ministerie een meer sturende rol moeten vervullen richting gemeente en politie. Tevens dient het Openbaar Ministerie de gemeente bij het nalaten van handhaving op de vingers tikken. Het zou aanbeveling verdienen hiervoor een vast aanspreekpunt bij het Openbaar Ministerie aan te wijzen, bijvoorbeeld de milieu-officier.

13 Het eerder genoemde SUM-project is een proefproject in Noord-Holland dat deze doelstelling heeft. De provincie volgt de ontwikkelingen in dit project.

6.5 Aanbevelingen aan de regionale samenwerkingsverbanden

Ruimtelijke ordening opnemen in driehoeksoverleg milieu

In het driehoeksoverleg in de WGR-gebieden tussen de milieu-officier van justitie, burgemeesters en de districtchefs dient het onderwerp ruimtelijke ordening aan de orde te komen.

Bestemmingsplanvoorschriften in kaart brengen

De samenwerkingsverbanden kunnen de (voor de groene handhavingstaak) relevante voorschriften van de verschillende bestemmingsplannen in kaart brengen zodat er voor politie of andere handhavingsinstanties duidelijk handhavingsmateriaal beschikbaar is.

7 Projectevaluatie en stappenplan

In dit hoofdstuk wordt allereerst de uitvoering van het project kort geëvalueerd. Vervolgens wordt - in de vorm van een *stappenplan* - beschreven hoe men een dergelijk handhavingsproject binnen een gemeente zou kunnen opzetten. De in het onderhavige project gehanteerde projectplanningsmethode staat daarbij - met enkele aanpassingen - model voor het geschetste stappenplan.

7.1 Evaluatie van het project

Zoals uit de beschrijving van het project in hoofdstuk 3 duidelijk blijkt, vereist het uitvoeren van de handhavingsactiviteiten een planmatige aanpak. Voordat overgegaan kan worden tot de werkelijke handhavingsactiviteiten moet er het nodige voorwerk worden verricht. Met name in deze voorfasen trad een aantal knelpunten aan het licht, die we hieronder kort samenvatten.

Fase 4: Het analyseren van de bestemmingsplannen

Bestemmingsplannen zijn voor degenen die niet dagelijks met deze plannen werken (zoals de politie) vrij lastig te hanteren instrumenten. Het bestemmingsplan moet eerst helemaal uitgeplozen worden om relevante milieu-aspecten eruit te halen. Vervolgens moet nauwkeurig vastgesteld worden in welke gebieden bepaalde activiteiten wel of niet zijn toegestaan en welke activiteiten vergunningplichtig zijn. Besluiten van Gedeputeerde Staten en de Kroon kunnen de bestemmingen in een plan nog aanzienlijk veranderen (zie het Egmondse voorbeeld). Deze besluiten moeten worden nagezocht en moeten naast het bestemmingsplan gelegd worden (niet alle wijzigingen worden doorgevoerd in het plan).

Fase 6: Het vaststellen van afwijkingen van het bestemmingsplan

Voor het vaststellen van afwijkingen van bestemmingsplannen blijkt een combinatie van onderzoeksmethoden nodig te zijn¹⁴. De in het project gehanteerde methodiek heeft een redelijk rendement opgeleverd. Een dergelijke aanpak is - zeker als lange tijd niets gedaan is aan de handhaving - wel redelijk kostbaar en tijdsintensief.

14 De drie gehanteerde onderzoeksmethoden hebben ieder zo hun sterke en zwakke kanten:

- * De analyse van luchtfoto's is op zich een goed instrument, zeker als men deze kan vergelijken met eerder gemaakte foto's (nulsituatie). Als de bestemmingen per perceel verschillen is het redelijk goed mogelijk om - door de foto's naast de plankaart te houden - het grondgebruik te controleren. Luchtfoto's geven echter niet altijd zekerheid over het gebruik van de grond.
- * Als voor grote delen van het gebied dezelfde bestemming geldt zijn overtredingen vanuit de helikopter te constateren, maar als per perceel de bestemming verschilt gaat een helikoptervlucht te snel om te kunnen constateren of bijvoorbeeld het omzetten van gras op het betreffende perceel wel of niet is toegestaan.
- * Aanvullend veldonderzoek ter plekke is en blijft noodzakelijk, omdat de analyse van luchtfoto's soms onvoldoende zekerheid geeft over de bestemming van gebieden. Bovendien worden kleinschaliger overtredingen via de twee voorgaande methoden meestal niet opgemerkt. Met behulp van een veldonderzoek worden alleen overtredingen geconstateerd die vanaf een toegankelijke plaats (een weg) zichtbaar zijn.

Fase 7: bepalen welke afwijkingen overtredingen zijn

Bij het beantwoorden van de vraag welke van de geconstateerde afwijkingen overtredingen van het bestemmingsplan zijn, bleek het van cruciaal belang om te kunnen beschikken over informatie op welke datum de verandering is aangebracht. En juist deze informatie is moeilijk - vaak alleen via indirecte weg - te achterhalen.

Fase 8: vaststellen van afhandelingswijze

Uit het uitgevoerde project blijkt dat een vrij groot aantal overtredingen uiteindelijk op de lijst 'geen actie' belandt. Dit soms omdat de overtreding geringe gevolgen heeft. Maar in een redelijk groot aantal gevallen ook omdat de overtreding al jaren gedoogd wordt, hetgeen vervolging moeilijker maakt of omdat inmiddels de landschappelijke en natuurlijke waarden al dermate zijn aangetast dat herstel onmogelijk is geworden.

Verder blijkt in deze fase dat een aantal overtredingen vrij consequent niet leidt tot vervolging omdat de ecologische consequenties gering zijn. Wellicht was het - achteraf gezien - beter geweest om al in de fase van de analyse van de beleidsplannen vast te stellen welke mogelijke overtredingen niet zullen leiden tot een handhavingsactie. Deze hadden dan ook niet geïnventariseerd hoeven worden.

Inmiddels blijkt dat de uitkomsten van het project tot nu toe (waarover reeds eerder gerapporteerd is door de bij het project betrokken stagiaire) hebben geleid tot pressie van een milieuvereniging op één van de betrokken gemeenten en tot vragen aan Gedeputeerde Staten inzake de 'duinrellen-affaire' (zie hoofdstuk 4 en 5). Hieruit kan worden geleerd dat de informatie die een handhavingsproject kan opleveren politiek (zeer) gevoelig kan liggen, en dat dus met de betrokken gemeenten goede afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop met deze informatie wordt omgesprongen.

Laat men dit na, dan bestaat het gevaar dat gemeenten - om dergelijke risico's te vermijden - in het geheel afzien van (medewerking aan) handhavingsactiviteiten.

Aanbevelingen ter verbetering van de knelpunten

De hierboven beschreven knelpunten zijn nooit geheel uit de wereld te helpen.

Als de onderstaande aanbevelingen worden opgevolgd zou een handhavingstraject echter wel beter werkbaar gemaakt kunnen worden:

1 Nauwer samenwerken met gemeenten

Gemeenten hebben veel ervaring met gebruik van bestemmingsplannen. Bij het analyseren van bestemmingsplannen moet optimaal gebruik worden gemaakt van die deskundigheid. Idealiter bepalen gemeente en politie in onderling overleg welke plangebieden 'groene aandacht' van de politie behoeven. Mogelijk kan op dat moment al een selectie van te vervolgen overtredingen worden gemaakt.

Overtredingen die *niet* zullen leiden tot een handhavingsreactie hoeven dan niet meer in kaart gebracht te worden. Een en ander zou vervolgens door de gemeente kunnen worden samengevat in een vereenvoudigde plankaart (met toelichting), die door de politie gebruikt kan worden bij de groene handhavingsactiviteiten.

2 Goede afspraken maken over de informatie-voorziening

Omdat gemeenten die overgaan tot actieve handhaving daarmee ook een zeker risico lopen (zie hierboven), dienen aan het begin van een project goede afspraken gemaakt te worden over de wijze waarop met de vergaarde informatie wordt omgesprongen. Gemeenten dienen binnen een dergelijk project voldoende ruimte te krijgen om de informatie te bestuderen en een beleidslijn te bepalen ten aanzien van de geconstateerde overtredingen.

3 *Regelmatig en consequent handhaven*

Het uitvoeren van een uitgebreid onderzoek zoals in het proefproject is gedaan, is mede een gevolg van 'achterstallig onderhoud' op het gebied van de handhaving. Als de situatie in het handhavingsgebied eenmaal in kaart is gebracht kan men gedurende de daaropvolgende jaren meestal volstaan met regelmatig veldonderzoek ter plekke. Het is echter wel aan te bevelen om periodiek (bijvoorbeeld eens per 5 jaar) luchtfoto's van het handhavingsgebied te laten maken. Ook het vaststellen van de datum van veranderingen wordt eenvoudiger als de handhaving op regelmatige basis gebeurt.

Tot slot kan regelmatige handhaving voorkomen dat door een opeenstapeling van kleine - op zich weinig ingrijpende en dus vaak gedoogde - veranderingen uiteindelijk toch een onaanvaardbare aantasting van natuur en landschap teweeg wordt gebracht, die dan niet meer terug te draaien valt.

7.2 Handhavingstraject voor gemeenten: een stappenplan

Ter afsluiting van dit rapport wordt hieronder geschetst op welke wijze een gemeente systematisch kan werken aan de handhaving van bestemmingsplannen buitengebied. Een en ander is uitgewerkt in een stappenplan. De fasering van het proefproject staat model voor de geschetste aanpak.

Het hieronder geschetste stappenplan start vanuit de veronderstelling dat er in een gemeente sprake is van 'achterstallig onderhoud' wat betreft de handhaving van het bestemmingsplan buitengebied. Het wegwerken van dit achterstallig onderhoud wordt projectmatig aangepakt. Naar aanleiding van de ervaringen in zo'n project zou gekeken moeten worden op welke wijze men binnen de gemeente meer structurele aandacht gaat besteden aan de handhaving van het bestemmingsplan.

Het voorgestelde stappenplan bestaat uit de volgende 10 stappen:

- | | |
|---------|--|
| Stap 1 | Opstellen van een projectvoorstel |
| Stap 2 | Kweken van draagvlak |
| Stap 3 | Formeren van een projectgroep |
| Stap 4 | Vaststellen plangebieden en te handhaven voorschriften |
| Stap 5 | Definitief projectplan vaststellen |
| Stap 6 | Inventarisatie afwijkingen |
| Stap 7 | Bepalen welke afwijkingen overtredingen zijn |
| Stap 8 | Vaststelling van afhandelingswijze |
| Stap 9 | Handhavingsronde(n) |
| Stap 10 | Evaluatie en vaststellen vervolg |

Hieronder wordt elke stap kort toegelicht.

Stap 1 Opstellen van een projectvoorstel

In dit projectvoorstel moeten de grote lijnen van de aanpak worden geschetst.

In het plan moet in elk geval staan:

- * een motivatie om het project te starten (problematiek);
- * de doelstelling(en) van het project;
- * een omschrijving van de betrokken partijen (minimaal de betrokken gemeentelij-

- ke afdelingen en diensten, politie en Openbaar Ministerie);
- * eventuele randvoorwaarden (draagvlak, menskracht, geld);
- * de concrete te nemen stappen (de stappen 2 tot en met 10);
- * een tijdplanning.

Stap 2 Kweken van draagvlak

Het uitvoeren van het project is alleen haalbaar als er voldoende draagvlak is voor de aanpak op bestuurlijk en leidinggevend niveau. Het heeft weinig zin om overtredingen in kaart te brengen als vervolgens blijkt dat de instanties die verantwoordelijk zijn voor de afhandeling van de overtredingen (politie, het Openbaar Ministerie en het College van Burgemeester en Wethouders) niet bereid zijn om overtredders te vervolgen.

Uit ervaringen elders is bekend dat bij gemeentebesturen niet altijd de politieke wil aanwezig is om een actief handhavingsbeleid te voeren op milieugebied. Actieve handhaving kan haaks staan op andere bestuurlijke belangen, bijvoorbeeld van economische of politieke aard. Ook bij het Openbaar Ministerie en de regiopolitie kan om uiteenlopende redenen het handhaven van milieuvoorschriften een (zeer) lage prioriteit hebben.

Het is dus van belang om al in een vroeg stadium van de projectontwikkeling het projectplan te toetsen bij:

- het college van Burgemeester en Wethouders;
- het Openbaar Ministerie;
- de korpsleiding (of districtscheffs) van de politie.

In sommige gevallen zal met de bestuurders en leidinggevendenden onderhandeld moeten worden over aspecten van het projectplan. In de onderhandelingen moet in elk geval zoveel mogelijk zekerheid worden verkregen dat de betrokken instanties *in principe* bereid zijn om eventuele overtredders te vervolgen. Eventueel kan een intentieverklaring worden opgesteld, waarin een en ander schriftelijk wordt vastgelegd.

Daar moet tegenover staan dat bindende afspraken gemaakt worden over de wijze waarop met de verkregen informatie wordt omgesprongen. De informatie kan politiek gevoelig zijn en dit kan betrokkenen (met name het gemeentebestuur) ervan weerhouden om mee te werken aan actieve handhaving.

Stap 3 Formeren van een projectgroep

Als het gelukt is om de principe-instemming te krijgen van de bestuurders en leidinggevendenden, dan kan een projectgroep worden geformeerd waarin minimaal de direct betrokken gemeentelijke diensten/afdelingen (Ruimtelijke Ordening, Milieu), de politie en het Openbaar Ministerie zitting moeten hebben. De vertegenwoordigers van de verschillende instanties moeten voldoende beslissingsbevoegdheid (of een mandaat daartoe) hebben, om in het kader van het project werkafspraken te kunnen maken.

Ook kan het nuttig zijn om vertegenwoordigers van de Provincie (ambtenaar milieuhandhavingsbeleid) en van een eventueel regionaal (WGR-)samenwerkingsverband te betrekken bij de projectgroep. Dit in verband met de afstemming tussen gemeentelijke activiteiten enerzijds en regionale en provinciale handhavingsactiviteiten anderzijds. Een andere optie is om deze betrokkenen schriftelijk op de hoogte te houden van het bestaan en de voortgang van het project.

Binnen de projectgroep moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de taakverdeling: wie voert welke activiteiten uit en op welke termijn gebeurt dat?

Soms is het nodig expliciet te benadrukken dat de partners samenwerken en afstemmen, zonder daarbij in elkaars verantwoordelijkheden te treden.

Stap 4 Vaststellen plangebieden en te handhaven voorschriften

In de projectgroep moet vervolgens in onderling overleg worden vastgesteld op welke plangebieden in het buitengebied het handhavingsproject zich richt. Een belangrijk criterium zal daarbij altijd zijn of er in het betreffende plangebied sprake is van belangrijke natuurlijke en landschappelijke waarden die bescherming behoeven.

Voorts zal, met het bestemmingsplan in de hand, bekeken moeten worden op welke voorschriften het handhavingstraject zich zal richten. Daarbij staan (zie ook de aanbevelingen in de voorgaande paragraaf) twee wegen open:

- Een 'brede' aanpak: alle voorschriften die betrekking hebben op de aantasting van natuur en landschap worden meegenomen.
- Een smallere aanpak, waarbij van tevoren bepaalde voorschriften worden uitgesloten. Een reden om voorschriften uit te sluiten kan bijvoorbeeld zijn dat eigenlijk al vast staat dat overtreding van dat voorschrift niet vervolgd zal worden. Het is dan verloren moeite om de betreffende overtredingen te inventariseren.

Mogelijkerwijs moet tijdens deze fase ook ruggespraak worden gepleegd met leidinggevenden en bestuurders: ook bij hen kunnen er eisen of wensen zijn ten aanzien van de te kiezen plangebieden en voorschriften.

Stap 5 Definitief projectplan vaststellen

De uitkomsten van de onderhandelingsronde met leidinggevenden en bestuurders (stap 2), de gemaakte afspraken in de projectgroep over taakverdeling en tijdsplanning (stap 3) en de gemaakte keuzes met betrekking tot de plangebieden en voorschriften waarop de handhaving zich richt (stap 4) moeten nu verwerkt worden in het projectplan. Dit aangepaste projectplan wordt besproken in de projectgroep, en zonodig ook met de betrokken bestuurders en leidinggevenden. Na goedkeuring van de betrokkenen wordt het plan definitief vastgesteld.

Het is van belang deze stap te doen om er zeker van te zijn dat alle neuzen nu dezelfde kant op wijzen.

Stap 6 Inventarisatie van afwijkingen

Allereerst moet bekeken worden of het nodig is om aparte vereenvoudigde kaarten te maken van de te onderzoeken plangebieden, waarop alleen die bestemmingen en voorschriften zijn aangegeven die worden meegenomen in de inventarisatie.

Vervolgens wordt aan de hand van luchtfoto's en veldonderzoek - zonodig aangevuld met helikoptervluchten boven grotere plangebieden met dezelfde bestemming - de relevante afwijkingen van het bestemmingsplan in kaart gebracht. Als het enigszins mogelijk is worden de gemaakte luchtfoto's tevens vergeleken met luchtfoto's die op eerdere datum gemaakt werden (bij voorkeur in de tijd dat het bestemmingsplan van kracht werd, men heeft dan een beeld van de nulsituatie). De afwijkingen worden met een korte omschrijving op kaarten opgetekend. Daarnaast wordt (per plangebied) een lijst aangelegd waarin de diverse typen afwijkingen worden samengevat (zie het voorbeeld in bijlage 4).

Stap 7 Bepalen welke afwijkingen overtredingen zijn

Allereerst moet worden nagegaan voor welke van de afwijkingen die gebonden zijn aan een aanlegvergunning inderdaad een aanlegvergunning is verleend.

Bij het bepalen welke van de overige afwijkingen overtredingen zijn, zal in veel gevallen eerst achterhaald moeten worden op welke datum de verandering is aangebracht¹⁵. Dit omdat veranderingen die zijn aangebracht voor de definitieve vaststelling van het bestemmingsplan meestal geen overtredingen zijn (tenzij er een voorbereidingsbesluit van kracht was, of de veranderingen ook in strijd zijn met het vorige plan). Methoden om dit te bepalen zijn:

- Nagaan of er een aanlegvergunning is aangevraagd (en niet verleend), dan wel een andere procedure is aangegaan (ontgrondingenvergunning of keur-ontheffing). Voor dit laatste zal navraag gedaan moeten worden bij de provincie en bij het waterschap.
- Direct navraag doen bij degene die de verandering heeft aangebracht (meestal de eigenaar of pachter van de grond). Mocht de verandering 'te kwader trouw' zijn aangebracht (dat wil zeggen de overtreder wist dat hij in overtreding was), dan is het uiteraard zeer de vraag of het antwoord betrouwbaar is.

Een en ander resulteert in een overzicht van afwijkingen die (vermoedelijk) overtredingen zijn.

Het kan overigens ook interessant zijn om de verleende aanlegvergunningen apart te bekijken. Als er in een bepaald gebied veel aanlegvergunningen zijn verleend, dan kan dit aanleiding zijn de gemeente aan te sporen om terughoudender om te springen met de toekenning van deze vergunningen.

Stap 8 Gezamenlijke vaststelling van de afhandelingswijze

De uiteindelijke lijst van (vermoedelijke) overtredingen wordt in de projectgroep besproken, om te bepalen op welke wijze de overtredingen zullen worden afgehandeld. De doelstellingen van het project spelen hierbij een rol (bijvoorbeeld: behoort 'herstel van aangetaste waarden' tot de projectdoelstellingen?). Deze projectdoelstellingen kunnen richting geven aan het beslissingsproces.

Verder is het aan te bevelen om van tevoren enkele criteria te formuleren die richting kunnen geven aan de beslissing over de afhandelingswijze.

In het proefproject werden als criteria gehanteerd:

- * de ecologische gevolgen en de mate van aantasting van het landschap;
- * de haalbaarheid van de voorgestelde afhandelingswijze.

Daarnaast waren enkele prioriteiten aangegeven (zie bijlage 4).

Deze of vergelijkbare criteria zijn waarschijnlijk ook bruikbaar in andere handhavingsprojecten¹⁶.

Aan de hand van deze criteria wordt in de projectgroep bepaald welke afhandelingswijze de voorkeur verdient. Opties zijn:

- geen actie;
- nader onderzoek instellen (bijvoorbeeld om de datering of het permanente karakter van de verandering vast te stellen);
- een bestuursrechtelijke aanpak (bestuursdwang: zie ook bijlage 1);

¹⁵ Beschikt men over foto's van de nulsituatie, dan is dit geen probleem.

¹⁶ Een mogelijke aanvullende benadering zou kunnen zijn om de relatief kleine overtredingen, die op zich (wegens te geringe ernst) niet snel tot vervolging zullen leiden, eens in hun onderlinge samenhang te bekijken. Veel kleine overtredingen kunnen tezamen genomen toch een bedreiging vormen van natuur en landschap in een gebied. Dit zou een aanleiding kunnen zijn om de kleine overtredingen toch te vervolgen.

- een strafrechtelijke aanpak (zie bijlage 1).

De laatstgenoemde twee afhandelingswijzen kunnen ook in combinatie ingezet worden. Tevens dient nagegaan te worden welke mogelijkheden er zijn om een combinatie te maken met de milieuwetgeving.

Stap 9 Handhavingsronde(n)

De bevoegde instanties (gemeenten en Openbaar Ministerie) zullen vervolgens de in de projectgroep gemaakte afhandelingsafspraken moeten uitvoeren. Mogelijk zal de politie de gemeente moeten bijstaan als zij worden geconfronteerd met weigerachtige verdachten.

De projectgroep kan in deze fase de afhandeling van de zaken blijven volgen, en adviseren over verder te ondernemen stappen als de handhavingsdoelen niet direct bereikt worden.

In het proefproject is tevens voorzien in een tweede handhavingsronde op de langere termijn. Deze is gericht op de vraag of (waar mogelijk) herstel van de oude situatie is gerealiseerd.

Stap 10 Evaluatie en vervolg

Als de eerste handhavingsronde achter de rug is dient het project geëvalueerd te worden. In zo'n evaluatie wordt bij voorkeur zowel gekeken naar het *proces* van de uitvoering (hoe verliep het, welke knelpunten en problemen traden op, hoe zijn deze op te lossen, hoe kan het beter?), als naar de uiteindelijke *resultaten*: hoeveel overtredingen zijn vervolgd, en wat heeft deze vervolging opgeleverd?

De evaluatie wordt bij voorkeur schriftelijk vastgelegd en toegezonden aan de betrokken leidinggevenden en bestuurders.

Handhaving van de voorschriften van het bestemmingsplan buitengebied is bij voorkeur geen eenmalig gebeuren: bij voorkeur wordt er regelmatig en consequent gehandhaafd. De laatste en wellicht zwaarste taak van de projectgroep zou dan ook moeten zijn om (mede aan de hand van de opgedane ervaringen) voorstellen te formuleren over de handhaving van het bestemmingsplan buitengebied in de toekomst. De algemene aanbevelingen die in hoofdstuk 5 van dit rapport staan kunnen daarbij een steun in de rug zijn voor de projectgroep.

Bijlage 1

Bestemmingsplan buitengebied

De gemeenteraad moet voor (een deel van) haar grondgebied buiten de bebouwde kom een bestemmingsplan buitengebied vaststellen. In dit plan geeft de gemeente aan hoe de grond en de gebouwen die erop staan gebruikt mogen worden. Dit wordt geregeld in artikel 10 lid 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)

1 Planopbouw

Een bestemmingsplan is opgebouwd uit drie delen, te weten:

- plankaart(en);
- planvoorschriften;
- plantoelichting.

Plankaart

De functie van de plankaart is het markeren van gebiedsgrenzen en het aangeven van de bestemmingen van die gebieden. De kaart is dus een visualisering van de gewenste bestemmingen in de diverse gebieden. Op de kaart staan alleen de globale bestemmingen, de verdere invulling van deze bestemmingen is te vinden in de planvoorschriften.

Planvoorschriften

In de planvoorschriften worden nadere eisen gesteld aan de toegekende bestemmingen. De voorschriften bestaan uit: bouwvoorschriften, aanlegvergunningenstelsel¹, strijdig gebruik van gronden en vrijstellingen. Tevens staan in de voorschriften aanwijzingen die het College van burgemeester en wethouders (B & W) in acht moet nemen bij het gebruik van het plan, definities, meetbepalingen, regels over de wijze waarop in beroep kan worden gegaan bij de gemeenteraad, overgangsbepalingen en strafbepalingen.

Plantoelichting

De plantoelichting geeft een omschrijving van de in het plan opgenomen bestemmingen. Per bestemming wordt aangegeven met welk doel een bepaalde bestemming is toegekend aan de grond. Tevens kunnen hoofdlijnen worden aangegeven om te komen tot de gewenste doeleinden.

2 Vaststellingsprocedure

Het bestemmingsplan kent een langdurige vaststellingsprocedure (gemiddeld 4,5 jaar).

Het plan is pas rechtsgeldig nadat het is goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van de Provincie. Burgers, belangenorganisaties en gemeenten kunnen bezwaar indienen tegen de goedkeuring of afkeuring door Gedeputeerde Staten. Tot voor kort ging dit middels een Kroonberoep, tegenwoordig moet men een beroepsschrift

¹Vergunning voor werken of werkzaamheden die geen bouwwerken zijn

indienen bij de minister belast met Ruimtelijke Ordening. In dit laatste geval wordt het plan pas rechtsgeldig na goedkeuring door de Kroon.

Om te voorkomen dat in de periode voor de goedkeuring allerlei niet gewenste activiteiten plaatsvinden kan de gemeente een *voorbereidingsbesluit* nemen. Dit besluit heeft tot gevolg dat de bouw- en aanlegvergunningen die niet in overeenstemming zijn met het toekomstige bestemmingsplan kunnen worden aangehouden. Een voorbereidingsbesluit is één jaar geldig. Na dit jaar moet over alle aangehouden vergunningen beslist worden.

3 Handhaving

Voor een optimale bescherming van natuur en landschap is het van groot belang dat er controle op de naleving van bestemmingsplanvoorschriften plaatsvindt.

Met de opsporing van strafbare feiten zijn volgens art. 63 WRO belast:

- * algemene opsporingsambtenaren bedoeld in art. 141 Wetboek van Strafvordering (hieronder vallen ambtenaren van politie en justitie);
- * Inspecteur van de Ruimtelijke Ordening;
- * door de Commissaris van de Koningin aangewezen ambtenaren;
- * door de Burgemeester aangewezen ambtenaren.

Overtredingen van het bestemmingsplan kunnen *strafrechtelijk of bestuursrechtelijk* worden aangepakt.

Per 1 januari 1994 zijn - met het in werking treden van de nieuwe Gemeentewet - de mogelijkheden van de gemeente verruimd om via bestuursdwang te reageren op overtredingen van het bestemmingsplan.

Dit kan het volgende inhouden:

- een **bestuursdwangaanschrijving** van de overtreder: een schriftelijk verzoek om de overtreding te beëindigen of te herstellen (artikel 125 Gemeentewet);
- een **dwangsombeschikking** opleggen: het opleggen van een geldboete die kan bestaan uit een bedrag ineens of een bedrag per tijdseenheid waarin de gegeven opdracht niet is uitgevoerd (artikel 136 Gemeentewet).

Voor een strafrechtelijke aanpak is het vereist dat het gepleegde feit in het bestemmingsplan als strafbaar feit wordt aangeduid. Dan is het een overtreding op grond van art. 59 van de WRO.

Vormen van strafrechtelijke aanpak zijn:

- **Waarschuwing**: er kan een waarschuwing met termijnstelling gegeven worden. Indien na verstrijken van de gestelde termijn de gegeven opdracht niet is uitgevoerd kan alsnog een proces-verbaal volgen.
- **Proces-verbaal**: een door de politie opgesteld schriftelijk verslag van de geconstateerde overtreding dat wordt verstuurd aan de officier van justitie (OvJ). De OvJ beslist of hij de verdachte een transactievoorstel (OM-schikking) doet, of de zaak voordraagt aan de rechter.
- **OM-schikking** (of transactievoorstel): aan de verdachte wordt voorgesteld een bepaald bedrag te betalen. Daarmee voorkomt de verdachte verdere strafvervolgung. Over het algemeen zijn de geldboetes verkregen door een OM-schikking of een transactie een kwart lager dan het bedrag dat ter zitting door het OM wordt geëist.
- Soms wordt door politie en Openbaar Ministerie een **lik-op-stuk-regeling** gehanteerd, wat inhoudt dat de politie (namens het Openbaar Ministerie) op korte termijn na de constatering van een overtreding een transactievoorstel doet

aan de verdachte. Dit voorstel mag maximaal f 1000,- bedragen. Indien de overtreder de OM-schikking niet betaalt, wordt alsnog een uitgebreid proces-verbaal opgemaakt en wordt de zaak voorgelegd aan de rechter.

- **Voordragen aan de rechter.** Tot slot is er de mogelijkheid dat de zaak wordt voorgelegd aan de rechter.

Bijlage 2

Samenstelling projectgroep

Projectgroepleden

- Gemeente Egmond: de heer H.C. Vlug (hoofd Ruimtelijke Ordening) en de heer J. de Vries (medewerker Ruimtelijke Ordening).
- Gemeente Opmeer: de heer R. de Waard (hoofd Algemene Zaken en Ruimtelijke Ordening).
- Gemeente Wognum: de heer G. van de Meer.
- Openbaar Ministerie: mevrouw mr. E. Snel (parket secretaris).
- Politie: de heer N. Modder (medewerker Unit Milieu) en mevrouw L. Bakker (stagiaire).

Tevens namen deel:

- de heer E. Numan (Provincie Noord-Holland) als agendalid;
- de heer M.J.M. Neefjes (Gemeente Wester-Koggeland, namens het SUM-project), als toehoorder;
- mevrouw Th.A. Nijman (namens het SNK: Samenwerkingsverband Noord-Kennemerland), als toehoorder.

Bijlage 3

Overtredingen fase 7

Onderstaand wordt per typeafwijking uitgewerkt of de veranderingen werkelijk overtredingen zijn:

Egmond

Omzetten grasland (art. 10 lid 11a,c)

- 5x gescheurd grasland zonder ontgrondingvergunning → geen overtreding
- 2x gescheurd grasland → **overtreding**
- 10x grasland omgezet in bollenland voor rechtsgeldig worden van bestemmingsplan → geen overtreding

Uit een inventarisatie van de provincie over het ontgronden van gebieden blijkt dat 7 omzettingen van grasland naar bollenland hebben plaatsgevonden in de periode tussen juli 1987 en december 1988. Dit is de periode net vóór de vaststelling van de ontgrondingenverordening (december 1988) en het bestemmingsplan. Vóór het van kracht worden van de ontgrondingenverordening was alleen het afvoeren van bodemmateriaal vergunningplichtig.

Sloten vergraven, dempen of graven (art. 10 lid 11d)

- 1x sloot rechtgetrokken voor rechtsgeldig worden van bestemmingsplan → geen overtreding
 - 3x sloot gedempt met keurontheffing van het waterschap (2) of keurontheffing niet van toepassing (1) → **overtreding**
 - 2x sloot gedempt (1) of aangelegd (1) zonder keurontheffing → **overtreding**
- Deze sloten bevinden zich allen in Aln-gebied.

Bestemming water (art. 22)

- 1x bestemming water met de helft afgenomen → **overtreding**
- 1x waterloop vergraven met keurontheffing van het waterschap 1991 → **overtreding**

Gronden met bestemming water zijn bestemd voor water en waterhuishouding.

Aanleggen waterpartij (art. 10 lid 11g)

- 2x aanleg van een waterpartij zonder ontgrondingenvergunning en keurontheffing → **overtreding**

Bij waterpartijen dieper dan 1,5 meter is een ontgrondingenvergunning vereist en als het de waterkwantiteit beïnvloed een keurontheffing.

Opslag caravans/kamperen (art. 25 lid 2d)

- 3x minder dan 10 standplaatsen → geen overtreding
- 1x opslag van meer dan 10 stacaravans → **overtreding**

In Egmond is het kamperen bij de boer tot 10 caravans volgens de algemene plaatselijke verordening (APV) toegestaan. In het bestemmingsplan is dit echter niet verwerkt.

Opslag van afval (art. 25 lid 2b)

- 11x opslag van hout, compost of bedrijfsafval → **overtreding**
- 1x opslag reeds verdwenen

Dempen of rechtekken van duinrellen (art. 12 lid 4d)

16x dempen van een duinrel → **overtreding**

3x rechtekken van een duinrel → **overtreding**

Naast duinrellen hoort aan weerszijde een zone van 2 meter te zitten die mede bestemd is als duinrel. Deze zone is bij vrijwel alle rellens afwezig.

Bedrijfsuitbreiding buiten bouwblok

3x bedrijfsuitbreiding buiten bouwblok → nader onderzoek bouwzaken

Oppervlakteverhardingen (art 10 lid 11b)

Buiten het bouwblok mag per bedrijf de oppervlakteverharding niet meer dan 50 m² zijn

3x oppervlakteverharding afmeting onbekend → nader onderzoek

Opmeer

Omzetten grasland (art. 5 lid B.II.b.g)

3x gescheurd grasland zonder aanlegvergunning → geen overtredingen

1x grasland omgezet in bollenland zonder aanlegvergunning → **overtreding**

Uit veldonderzoek is gebleken dat de 3 percelen die leken op gescheurd grasland dit niet zijn.

Bedrijfsuitbreiding buiten bouwblok

1x bedrijfsuitbreiding buiten bouwblok → geen overtreding

Voor de bedrijfsuitbreiding buiten het bouwblok is een bouwvergunning van de gemeente verkregen. De gemeente heeft de bestemming in het plan aangepast volgens artikel 22 van het bestemmingsplan. Dit artikel is een wijzigingsbevoegdheid van burgemeester en wethouders om bestemmingsgrenzen van een agrarisch bouwblok te wijzigen.

Dempen van sloten (art. 5 lid B.II.b)

2x dempen van sloten → geen overtreding

In agrarisch gebied met landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarde is het vergraven van sloten aan een aanlegvergunning gebonden. Over het dempen van sloten wordt in het plan niets vermeld.

Bestemming water (art. 4.1 lid B.1.1)

1x vergraven van de bestemming water → geen overtreding

Het is verboden een bestemming met waterstaatkundige doeleinden strijdig met de aan de grond gegeven bestemming te gebruiken.

Wognum

Omzetten grasland in bollenland

3x omzetten van grasland in meerwal → **overtreding**

1x omzetten van grasland in veengebied → geen overtreding

Dempen van waterlopen

1x dempen van waterloop zonder keurontheffing → **overtreding**

Bouwen buiten bouwblok

1x bouwen buiten bouwblok → geen overtreding

Aanleggen van dammen

1x aanleggen van een dam → geen overtreding

Bijlage 4

Prioriteitenlijst

Hoge prioriteit

** Grasland permanent omgezet in bollenland*

Heeft ingrijpende gevolgen voor het landschap die onherstelbaar zijn. De aanpak zal afhankelijk van de verdachte zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk plaats vinden.

** Gescheurd/geëgaliseerd grasland*

Overtredingen hebben in principe hoge prioriteit de aanpak wordt per geval bekeken.

Prioriteit

** Duinrellen gedempt op rechtgetrokken in grasland*

De ecologische waarde van duinrellen is groot doordat ze specifieke plantensoorten bevatten. Strafrechtelijk optreden de situatie is onherstelbaar.

** Opslag van allerlei materiaal*

Worden allemaal aangeschreven door gemeente met melding aan het OM, waarna in tweede instantie alsnog strafrechtelijk kan worden opgetreden.

** Aanleg waterpartij*

Strafrechtelijk optreden indien bestuursrechtelijk niet effectief is.

** Sloten of bestemming water met natuurlijke of landschappelijk waarde gedempt of rechtgetrokken*

Indien de situatie onherstelbaar geschaad is vindt strafrechtelijke aanpak plaats.

Lage prioriteit

** Duinrellen gedempt of rechtgetrokken in bollengebied*

Als duinrellen zijn omgeven door bollenland verliezen ze hun ecologische waarde

** Oppervlakteverharding*

Afhankelijk van de verharding en het verhardingsmateriaal zal de prioriteit en de afhandeling vastgesteld worden. Zoals het er nu uitziet verdienen de gevonden oppervlakteverhardingen geen hoge prioriteit.

** Bedrijfsuitbreiding*

Zal volgens de huidige procedure (bouwzaken) worden afgehandeld.

** Camping*

Kamperen bij de boer is in Egmond toegestaan tot 10 (met uitbreiding tot 15) standplaatsen. Dit mag echter niet volgens het bestemmingsplan. In het toekomstige bestemmingsplan wordt dit toegestaan.

** Sloten zonder natuurlijke of landschappelijke waarde zonder keurontheffing waterschap*

** Sloten met keurontheffing waterschap*

** Bestemming water zonder natuurlijke of landschappelijk waarde*

Aanpak primair strafrechtelijk omdat de situatie onherstelbaar is. Wordt per situatie nader bekeken.

Bijlage 5

Afhandelingswijze overtredingen

Egmond

Gescheurd grasland

2x gescheurd grasland → reeds ingezaaid → geen actie

Sloten vergraven, gedempt of gegraven

4x sloten gedempt → overtreding → geen actie

1x sloot aangelegd → overtreding → geen actie

(Reden geen actie: er is sprake van een vertrouwensbeginsel omdat er een keuront-heffing verleend is.)

Bestemming water

1x bestemming water voor de helft gedempt → overtreding → nader onderzoek naar functie

1x waterloop vergraven met keurontheffing → overtreding → geen actie

(Reden geen actie: vertrouwensbeginsel.)

Aanleggen waterpartij

1x aanleggen waterpartij → overtreding → BR combineren met milieuwetgeving

1x aanleggen waterpartij → overtreding → BR + SR combineren met milieuwetgeving

Opslag caravans

1x opslag meer dan 10 caravans → overtreding → geen actie

(Reden geen actie: wordt al jaren gedoogd en wordt in het nieuwe bestemmings-plan gelegaliseerd.)

Opslag afval

3x opslag → overtreding → aanschrijven BR

5x opslag → overtreding → aanschrijven BR door afdeling milieu

1x opslag → overtreding → gesprek wegens veranderen van eigenaar

3x opslag → geen actie

(Reden geen actie: overtreding reeds beëindigd of overtreding te klein.)

Duinrellen gedempt of rechtgetrokken

16x duinrellen gedempt + 3x duinrellen rechtgetrokken → overtreding → geen actie

(Reden geen actie: bevinden zich allen in bollengebied dus met verminderde ecologische waarde.)

Opmeer

1x omzetten grasland

Het perceel dat omgezet is van grasland naar bollenland was al ontdekt tijdens een milieuvlucht van de politie op verzoek van de gemeente Opmeer. De overtreder heeft inmiddels een bevestiging van de gemeente voor deze activiteit ontvangen. Het perceel is 1 seizoen omgezet voor bloembollenteelt mede ten behoeve van graslandverbetering. Volgens het bestemmingsplan is deze wisselteelt niet toegestaan. Omdat het toepassen van wisselteelt ter verbetering van het grasland al jaren gebruikelijk is heeft de gemeente deze situatie gedoogd.

Wognum

3x omzetten grasland

Deze overtredingen worden gelegaliseerd omdat het omzetten van grasland niet bezwaarlijk in strijd met de bestemming wordt bevonden. De meerwal waar deze percelen zich bevinden heeft een bijzondere bescherming gekregen om te voorkomen dat de wal gelijk met het overige land wordt gemaakt. Het omzetten van grasland tast de meerwal niet aan.

1x dempen van sloot zonder keurontheffing

nader onderzoek naar datum van demping BR