



UITVOERINGSNOTITIE HANDHAVING (THEMA: GLASTUINBOUW)



Auteur(s) E.J.G. Bakker, D. van der Hoeven, J. de Boer, R.S.
Oliveira, D.M. Frie, M. van der Sloot

Datum 20 augustus 2018

Versie

Status





Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1.	Aanleiding en doel	3
1.2.	Samenvatting en conclusies	3
2.	Handhaving	5
2.1.	Algemeen.....	5
2.1	Wettelijk kader handhaving	5
2.3.	Handhaving in Westland	6
3.	Handhaving glastuinbouw	6
3.1.	Rol gemeente	7
3.1.1.	Raadswerkgroep Herstructurering	7
3.2.	Ruimtelijke kaders	8
3.3.	Beleid(sregels)	8
3.4.	Instrumenten	9
3.5.	Huidige stand van zaken handhaving glastuinbouw	10
4.	Aanpak handhaving glastuinbouw 2018-2022	11
4.1.	Handhaven op bestemming	11
4.2.	Handhavingsstrategie glastuinbouw	12



1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doel

Naar aanleiding van de evaluatie van het handhavingsproces en de handhavingsstrategie in het glastuinbouwgebied, heeft Berenschot in opdracht van de gemeente Westland een advies opgesteld. Het rapport 'Verkenning naar mogelijkheden voor uitvoeren van de handhavingsstrategie glastuinbouw' (23 maart 2018) geeft inzicht in het instrument handhaving en doet suggesties voor het handhavingsproces bij de gemeente Westland.

De belangrijkste conclusies uit het rapport:

1. De gemeente heeft een beginselplicht tot handhaving van de wetgeving waarvoor zij (het college¹) bevoegd is;
2. De bestemmingsplannen zijn de (enige) juridische basis voor het constateren van strijdigheden;
3. Pas de handhavinginstrumenten consequent toe om de beoogde doelstellingen, helderheid én rechtszekerheid te realiseren.
4. Organiseer de handhaving en toezicht op het gebruik van glastuinbouw integraal en structureel binnen de bestaande organisatie;

Daarnaast is er een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot het handhavingsproces en het oplossen van langdurige strijdigheden in het glastuinbouwgebied.

Op 28 juni 2018 is deze rapportage, met de adviezen, besproken in de Commissie Bestuur. De raadscommissie heeft zich positief uitgelaten over het rapport en heeft aanbevelingen gedaan om tot een uitvoeringsnotitie te komen voor de handhaving in het glastuinbouwgebied.

Het doel van deze notitie is het beleid en de uitvoering van de handhaving van met name strijdig gebruik van agrarische gronden nader te duiden.

De beleidsevaluatie inzake herstructurering glastuinbouw, waarin met name wordt gekeken naar de effecten van het overheidshandelen en de inzet van het instrumentarium, wordt later in 2018 voorgelegd.

1.2. Samenvatting en conclusies

De gemeente Westland onderschrijft haar beginselplicht van handhaving op basis van de vastgestelde bestemmingsplannen. Een helder en eenduidig beleid op handhaving biedt rechtszekerheid aan inwoners en bedrijven. De gemeente wil daarmee een betrouwbare overheid zijn.

De handhaving binnen het glastuinbouwgebied betreft een thematische aanpak binnen de totale opgave van toezicht en handhaving en wordt binnen de bestaande organisatie integraal en structureel geborgd.

De handhaving glastuinbouw heeft met name betrekking op strijdigheden die zich voordoen op gronden bestemd voor glastuinbouwbedrijven. Deze strijdigheden belemmeren de modernisering van het productieareaal. Strijdigheden hebben daarmee direct én indirect een negatief effect op

¹ De bevoegdheid tot het handhavend optreden tegen overtredingen komt op grond van de Wabo toe aan het college.



het functioneren van het gehele glastuinbouwcluster, dat van groot belang is voor het functioneren van de Westlandse (regionale en nationale) economie en de werkgelegenheid. In het Westland Akkoord is het versnellen van de herstructurering van de glastuinbouw als prioriteit benoemd.

Daarmee blijft ook de handhaving glastuinbouw een opgave.



2. Handhaving

2.1. Algemeen

Handhaving van het recht is belangrijk voor de geloofwaardigheid van de gemeente en de regels die zij stelt. Handhaving is elke (re)actie die erop gericht is de naleving van het bij of krachtens wet- en regelgeving geldende recht te bevorderen en te bewerkstelligen, zo nodig door het opleggen van sancties. Handhaving ziet ook op het beïnvloeden van het gedrag van burgers. Hiervoor is duidelijke informatievoorziening en communicatie van groot belang. Met handhaving worden ook randvoorwaarden gecreëerd.

Intern vraagt handhaving om samenwerking tussen de verschillende disciplines. Dit maakt onderdeel uit van het bredere veiligheidsbeleid in de gemeente (fysieke veiligheid en sociale veiligheid). Een goede handhavingsorganisatie is cruciaal voor een integrale aanpak. Het opzetten van een goede organisatie is één, maar een organisatie moet ook nog worden 'bemenst'. De ambtelijke capaciteit moet zowel kwantitatief als kwalitatief op voldoende niveau zijn om het handhavingsbeleid goed te kunnen uitvoeren.

Handhaving is noodzakelijk om:

1. de naleving van democratisch vastgestelde regels te bewerkstelligen en te bevorderen;
2. beoogde beleidsdoelstellingen te behalen;
3. rechtszekerheid en gelijke behandeling van burgers te waarborgen;
4. geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en integriteit van het bestuur te bevorderen;
5. normvervaging tegen te gaan;
6. civiele claims van burgers wegens inadequate handhaving en onverzekerbare risico's tegen te gaan.

Handhaving in het glastuinbouwgebied van Westland is concreet noodzakelijk om glastuinbouwbedrijven de mogelijkheid te bieden jaarlijks de gewenste en benodigde vernieuwing en modernisering te realiseren. Als uitgangspunt voor de benodigde vernieuwing is ca. 100 hectare vernieuwing per jaar noodzakelijk (berekend op basis van de gemiddelde investeringsduur).

Voor gemeenten geldt een beginselplicht tot handhaving. Dit betekent dat een gemeente alleen in bijzondere omstandigheden kan afzien van handhaving (bijvoorbeeld wanneer concreet zicht is op legalisatie dan wel handhavend optreden onevenredig zou zijn in relatie tot de daarmee te dienen belangen). In sommige gevallen besluit de gemeente om niet handhavend op te treden en de situatie te gedogen, ondanks dat er een overtreding plaatsvindt. Gedogen is echter een uitzondering.

De gemeente heeft de bevoegdheid om handhavend op te treden bij overtreding van wetten en regels door burgers of bedrijven. De Algemene wet bestuursrecht biedt hiervoor handvatten en sancties. Het is echter onmogelijk voor bestuursorganen om tegen alle overtredingen tegelijkertijd handhavend op te treden. Hiervoor ontbreekt gewoonweg de capaciteit. Voor bestuursorganen is het daarom mogelijk en vereist om handhavingsbeleid op te stellen. In dit beleid mogen prioriteiten worden gesteld in het kader van doelmatige handhaving. **Wettelijk kader handhaving**

Het bevoegd gezag voor de handhaving van de (bouw)regelgeving heeft op basis van artikel 5.2, lid 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) de volgende taken:



- zorg dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving;
- zorg dragen voor de verzameling van gegevens om invulling te geven aan deze taak;
- het optreden door middel van het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom of het intrekken van (delen van) de omgevingsvergunning.

2.3. Handhaving in Westland

Vanwege de wettelijke verplichting tot handhaven zou door het college tegen alle overtredingen handhavend moeten worden opgetreden. Dit is in de praktijk niet realistisch, omdat er niet altijd een maatschappelijk of politiek draagvlak aanwezig is om in alle gevallen handhavend op te treden. Het ontbreken van politieke draagvlak en politieke consensus ten aanzien van rechtmatigheid, redelijkheid en billijkheid in de afgelopen jaren, heeft er mede toe geleid dat het project “Ruimte voor de Glastuinbouw” zeer beperkt successen heeft geboekt. Het voortdurend ter discussie stellen van de aanpak en nut en noodzaak van handhaving heeft verlamd gewerkt op het project en de organisatie, met als gevolg grote, kostbare, mutaties in het personeelsbestand. Ook zou handhavend optreden in alle situaties, leiden tot onevenredig hoge personele kosten en -inzet. Een goede prioritering op basis van inhoudelijke criteria is onmisbaar bij handhaving en wordt bij gerechtelijke procedures steeds als eis gesteld.

Binnen Westland wordt onderscheid gemaakt tussen thematische handhaving en reguliere handhaving. De thematische handhaving heeft momenteel betrekking op strijdigheden die zich voordoen op glastuinbouwgrond. Deze strijdigheden belemmeren de modernisering van de glastuinbouw en werken uiteindelijk in het nadeel van het glastuinbouwcluster. Eén van de prioriteiten van het college is het versnellen van de herstructurering van de glastuinbouw. Om deze herstructurering en handhaving adequaat en resultaatgericht voort te zetten, is het van belang te zorgen voor een handhavingsorganisatie die zowel kwalitatief als kwantitatief goed is afgestemd op de opgave die er ligt.

De handhavingsinstrumenten dienen consequent te worden toegepast om beoogde doelstellingen en de benodigde helderheid te realiseren. Niet alleen ten aanzien van de reeds geïntariseerde strijdigheden, maar ook ten aanzien van de nieuwe strijdigheden die ontstaan. Dossiers worden opgelost, maar nieuwe strijdigheden dienen zich aan. Het is een doorlopend proces. Handhaving is een kerntaak van de gemeente die, zoals eerder vermeld, vraagt om een goede organisatie. Handhaving vereist een doorlopende samenwerking tussen beleid en uitvoering. Dit geldt voor de reguliere handhavingsdossiers, maar ook voor de dossiers die betrekking hebben op de herstructurering van de glastuinbouw.

Vanwege de samenhang tussen beleid en uitvoering, de dynamische context en de structurele aard van de werkzaamheden, is het zaak om handhaving van het glastuinbouwgebied onder te brengen binnen de reguliere organisatie en de reguliere werkzaamheden. Hiermee wordt ook bijgedragen aan de flexibiliteit en versterking van de verbinding tussen beleid en uitvoering. Dit strookt overigens ook met de bevindingen van Organisatieadviesbureau Berenschot, zoals verwoord in haar advies ‘Verkenning naar mogelijkheden voor uitvoeren van een handhavingsstrategie glastuinbouw’ dat maart 2018 is opgeleverd.

3. Handhaving glastuinbouw

Het is voor de toekomst van de Westlandse economie van levensbelang om duurzame en innovatieve teelt te borgen. Daarvoor is transformatie van de glastuinbouw nodig, waarbij



innovatieve ondernemers de ruimte krijgen om te ondernemen en van toegevoegde waarde te zijn voor het Westlandse cluster.

Het organiseren van ruimte (geschikte kavels) heeft al enige tijd het punt bereikt dat de gevraagde maat en schaal zodanig is, dat 'eenvoudige' samenvoeging van één of meerdere percelen niet meer toereikend is om een modern en concurrerend tuinbouwbedrijf op te richten. De concurrentiepositie van Westland als productielocatie, wordt door alle ruimtelijke belemmeringen (waaronder veelvuldig strijdig gebruik van gronden en opstallen) verzwakt. Handhaving in duurzame glastuinbouwgebieden –op basis van de bestemmingsfunctie- is een belangrijke randvoorwaarde om voldoende duurzaam teeltareaal te borgen voor de transformatie. Het Westland heeft een aantal ruimtelijke en beleidskaders vastgesteld om deze economische doelstellingen te borgen.

3.1. Rol gemeente

In 2006 heeft het college de beleidsnota, uitvoeringsstrategie en uitvoeringsplan in het kader van het project Herstructurering vastgesteld. In deze aanzet is ten aanzien van de rol van de gemeente in de opgave tot modernisering het navolgende geformuleerd: *Het is van belang dat de reconstructieplannen in het kerngebied glas worden gestimuleerd. In dit kader zal in samenwerking met betrokken partijen een duidelijke regie gevoerd moeten worden over het entameren, begeleiden en uitwerken van herstructurering mede in relatie tot de ontwikkelingsvisie Greenport. Een en ander betekent niet dat de overheid de herstructurering naar zich toetrekt. Integendeel, de overheid werkt nauw samen met andere betrokken partijen met het oog op een goed woon- en leefklimaat, een optimaal functionerende glastuinbouw en een goede ruimtelijke kwaliteit. De terugtrekkende overheid, die wel stimuleert, maar geen blauwdruk opstelt. Hiervoor is nodig dat er een organisatie komt die de initiatieven vanuit het veld adequaat en vlot kan behandelen. Tevens dient de organisatie het proces van gebiedsgerichte herstructurering professioneel te kunnen starten en begeleiden. Duidelijkheid over relevante plannen voorkomt "schaduwwerking" waardoor in gebieden niet meer door ondernemers wordt ontwikkeld.*

Met uitzondering van concrete (infrastructurele) projecten, zoals Boomawatering en Poelzone, heeft de gemeente vanaf 2006 dan ook een faciliterende rol op zich genomen. Er is echter niet aan alle 'verplichtingen' voldaan zoals opgenomen in voornoemd uitvoeringsplan. Onder andere het 'loket' en de 'gebiedskaders' zijn niet tot stand gekomen. Door middel van het bestemmingsplan 'Parapluherziening bestemmingsplannen buitengebied Westland' (2009) en de daarop volgende bestemmingsplannen 'Glastuinbouwgebied Westland' en 'Glastuinbouwgebied Boomawatering' en 'Poelzone' heeft de gemeenteraad haar beleid juridisch verankerd. Door de inrichting van een frontoffice (thans Omgevingsloket) voor bedrijven, het aanstellen van accountmanagers en het faciliteren van een adviesorgaan (de glastuinbouwdeskundige / het VCO-overleg)) toetst het college de veelal zeer complexe particuliere initiatieven in een gebied van bijna 50 miljoen vierkante meter.

3.1.1. Raadswerkgroep Herstructurering

De raad heeft in 2014 aangegeven meer betrokken te willen zijn bij herstructurering en de handhaving hierop. Aanleiding was het grote aantal moties en artikel 42-vragen inzake handhavingsszaken. Er is een raadswerkgroep Herstructurering opgericht, met als doel beleidsmatige vraagstukken te bespreken. Het college vindt het wenselijk om de taak, samenstelling en frequentie van samenkomsten van de raadswerkgroep nader met de raad te bespreken. Uitgangspunt voor het college is en blijft dat de raad discussieert over de beleidsmatige kaders en deze vaststelt. De uitvoering is aan het college.



3.2. Ruimtelijke kaders

De belangrijkste ruimtelijke kaders voor handhaving glastuinbouw in Westland betreffen de Structuurvisie Westland 2025 (2013), het Werkboek Westland (2017) en met name de bestemmingsplannen 'Glastuinbouwgebied Westland', 'Glastuinbouwgebied Boomawatering' en 'Poelzone'. In deze ruimtelijke plannen zijn enkele belangrijke uitgangspunten te vinden:

- Het beleid is erop gericht de agrarische functie te handhaven en waar mogelijk te versterken door middel van het bieden van voldoende ruimtelijke perspectieven voor volwaardige glastuinbouwbedrijven.
- Nieuwe niet-agrarische bedrijven moeten worden geweerd. Bestaande niet-agrarische bedrijven mogen buiten de bestemmingsgrenzen niet uitbreiden en worden zo nodig gesaneerd uit het glastuinbouwgebied. Dergelijke bedrijven dienen zich te vestigen op de bestaande of nieuwe bedrijventerreinen.
- Het raamplan bevatte duidelijke uniforme beleidscriteria voor bestemmingswijziging van agrarische bedrijfswoningen en uitplaatsing van agrarische bedrijfswoningen en burgerwoningen. De criteria voor omzetting zijn overgenomen uit de planregels van de parapluperziening van de bestemmingsplannen Buitengebied Westland. De ingezette beleidslijn voor omzetting van agrarische bedrijfswoningen is hierin vrijwel gelijklopend overgenomen. De opgedane ervaring bij de behandeling van reconstructieverzoeken en de strakke hantering van de voorwaarden uit de parapluperziening voor omzetting begint in de praktijk goede resultaten op te leveren. Het beleid op dit punt dient derhalve met een geringe verfijning te worden voortgezet.
- In vrijwel alle gevallen kunnen hoeken of percelen waarop geen kassen of bijgebouwen zijn of worden gerealiseerd, nog gewoon worden gebruikt ten behoeve van de bestemming "Agrarisch – Glastuinbouw".
- Uit jurisprudentie van de rechtbank en Raad van State valt af te leiden dat bij geschillen in besluiten tot wijziging van de glastuinbouwbestemming, het standpunt van de gemeente dat dergelijk gronden de (toekomstige) reconstructie, bestaande bedrijvigheid of andere ruimtelijke opgave (waterberging, wegen) al snel in de weg liggen, overnemen.
- Een stuk onbebouwde/onverharde grond in het glastuinbouwgebied kan geen kwaad en is voor de infiltratie van water in de bodem zelfs absoluut noodzakelijk.

3.3. Beleid(s)regels)

Aanvullend op genoemde ruimtelijke kaders zijn nadere beleidsregels vastgesteld en bestendige gedragslijnen afgesproken. Deze regels en gedragslijnen vloeien voornamelijk voort uit door de raad gedragen wensen (aangenomen moties) die in de raads werkgroep 'Herstructurering' verder zijn uitgewerkt.

Het betreft de volgende vastgestelde beleidslijnen:



- **beleidsregel strijdig gebruik agrarische dienstwoning²**: het bieden van een mogelijkheid om afwijkend gebruik van een agrarische dienstwoning tijdelijk toe te laten.
- **beleidsregel strijdig gebruik duurzame glastuinbouwgronden³**: het bieden van een mogelijkheid om afwijkend gebruik van voor een volwaardig glastuinbouwbedrijf, met daarbij behorende voorzieningen, bestemde gronden, tijdelijk toe te laten.

Daarnaast zijn de volgende gedragslijnen vastgesteld (bevoegdheid college):

- **cumuleren van 'woonrechten'**: het bieden van een mogelijkheid om grotere woningen te bouwen door gebruiks- en bouwbepalingen te 'stapelen' met een zelfde ruimtelijk effect, doch het aantal woningen in het gebied te verminderen en een bijdrage te leveren aan structuurversterking van het gebied en daarmee een goede ruimtelijke ordening.
- **vervallen ondergronds bouwvolume**: het bouwvolume van ondergrondse bouwwerken wordt niet meer meegeteld in de berekening van het maximale bouwvolume.
- **vervallen aan- en uitbouwregeling in erfbebouwing**: voor de berekening van 'bijgebouwen' wordt uitsluitend de inhoud of oppervlakte van vrijstaande bijgebouwen genomen.

Voor de volgende beleidsregels/gedragslijnen wordt besluitvorming voorbereid (bevoegdheid raad):

- **verevening groenblauwe structuur**: het aanvaarden van een groter woonperceel en daarbij behorend bouwvolume ingeval een eigenaar bereid is gronden in te brengen voor versterking van de groenblauwe structuur (algemeen belang) op de daarvoor in de Structuurvisie Westland aangegeven verbindingen.
- **verdelen van 'woonrechten'**: het mogelijk maken van het (ver)delen van 'woonrechten' (1.000), om in ruimtelijk aanvaardbare situaties bij vergrotingen van woonvlakken van bijv. 350 m² geen heel woonrecht (1.000/1.000^e) maar 350/1.000^e deel te eisen (compensatieregeling voor woningen).
- **compensatieregeling voor bedrijven**: het kunnen uitwisselen van bedrijfsmatige bestemmingsrechten om structuurversterking en economische dynamiek te kunnen vergroten.

3.4. Instrumenten

Naast de ruimtelijke kaders en beleidsregels geven wij samen met onze partners (provincie, waterschap, bedrijven, ontwikkelingsbedrijf HOT etc.) vorm aan de modernisering, waarbij het volgende instrumentarium aan maatregelen kan worden/wordt ingezet:

- **Subsidieregeling VORM Westland**: een subsidieregeling, mede en meer dan gemiddeld om structuurversterking van het duurzaam glastuinbouwgebied te bevorderen, verduurzaming te bereiken en een bijdrage te leveren aan 200 hectare modernisering in 4 jaar.
- **Onteigening ook glas voor glas**: binnen de Coalitie HOT worden -wegens het nationaal belang van sterke Greenports en het productieareaal- de mogelijkheden voor een

²
https://www.gemeentewestland.nl/fileadmin/documenten/wonen_bouwen_en_verhuizen/Glastuinbouw_strijdigheden/beleidsregel_strijdig_gebruik_agrarische_dienstwoning.pdf

³
https://www.gemeentewestland.nl/fileadmin/documenten/wonen_bouwen_en_verhuizen/Glastuinbouw_strijdigheden/beleidsregel_strijdig_gebruik_duurzame_glastuinbouwgronden.pdf

onteigeningstitel, al dan niet in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), onderzocht.

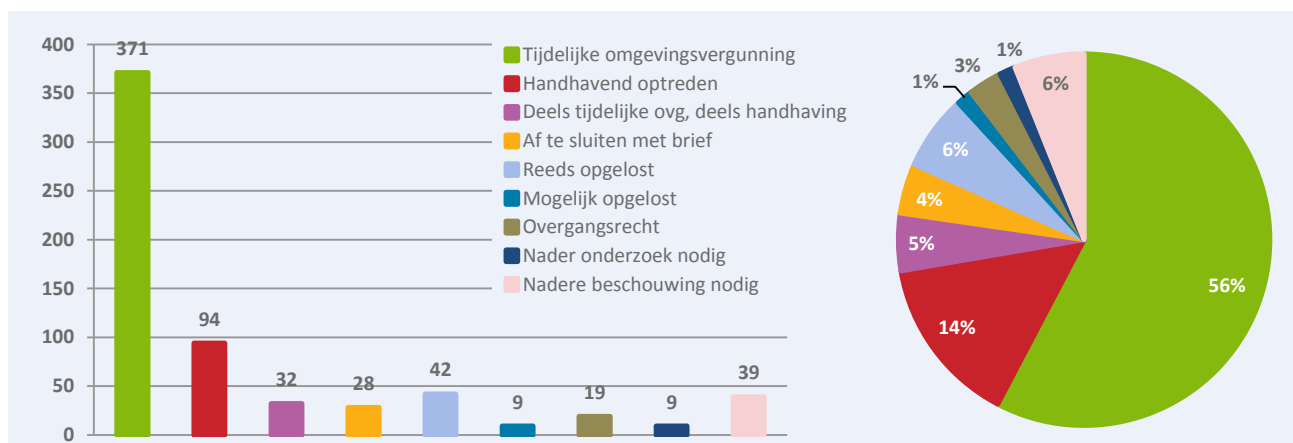
- **Waterplan – Piekwaterbergingen:** samen met het Hoogheemraadschap van Delfland worden locaties voor het bergen van water onderzocht, in het belang van het droog houden van Westland bij extreme neerslag. Daarbij wordt waar mogelijk structuurverbetering voor moderne tuinbouw gerealiseerd. Omgekeerd geldt hetzelfde.
- **Kaderrichtlijn water:** samen met het Hoogheemraadschap van Delfland worden locaties voor natuurvriendelijke oevers en natte ecologische zones onderzocht. Daarbij wordt waar mogelijk structuurverbetering voor moderne tuinbouw gerealiseerd. Omgekeerd geldt hetzelfde.
- **Accountmanagement:** door middel van accountmanagement vindt er afstemming plaats met ondernemers, belangenbehartigers, adviseurs, makelaars, ontwikkelaars, particulieren, niet-glastuinbouwondernemers etc., over (ruimtelijke) vraagstukken.

Eind 2018 wordt een evaluatie uitgevoerd met betrekking tot de herstructureringsopgave. Hierin wordt met name gekeken naar de effecten van het overheidshandelen en de inzet van het instrumentarium. De raad zal hierover en over het vervolg worden geïnformeerd.

3.5. Huidige stand van zaken handhaving glastuinbouw

Bij de start van het project in 2009 heeft een inventarisatie plaatsgevonden waarbij 1.039 dossiers met strijdigheden in kaart zijn gebracht. In mei 2018 bedroeg de voorraad nog 657 dossiers. Op basis van een representatieve steekproef (140 dossiers) kan voor deze 657 dossiers de volgende specificatie worden gemaakt:

Specificatie projectdossiers Ruimte voor de glastuinbouw | aantal



De focus zal de komende tijd komen te liggen op de 371 dossiers waar tijdelijke gebruik met een tijdelijke omgevingsvergunning conform de genoemde beleidsregels aanvaardbaar is, op de 94 dossiers waar handhavend optreden onvermijdelijk is en op de 32 dossiers waar een combinatie van deze twee typen mogelijk is. De overige 160 dossiers zullen gedurende de behandeling van deze 497 dossiers geleidelijk worden afgehandeld. Hier komen nog 50 "nieuwe" prioritaire dossiers bij (na 1 januari 2015) waardoor de afhandeling van de "oude" dossiers verder onder druk komt te staan. Per jaar komen er circa 20 nieuwe strijdigheden bij.



Het is niet te voorspellen hoeveel van de 371 dossiers ook daadwerkelijk met een tijdelijke omgevingsvergunning kunnen worden afgehandeld. Dit is afhankelijk van de wens tot voortzetting van het strijdig gebruik en de medewerking van de betrokkene om de gronden en/of opstallen beschikbaar te stellen voor het gebruik conform de bestemming, op basis van een marktconforme verwerving, op het moment dat dit concreet aan de orde is. Indien de betrokkene geen overeenstemming kan bereiken met een aangrenzende en/of logische (toekomstige) gebruiker en ook (de geste van) de koopoptie afwijst, wordt Handhaving ingezet.

Het college zal de gemeenteraad halfjaarlijks informeren over de voortgang in de afhandeling van dossiers.

4. Aanpak handhaving glastuinbouw 2018-2022

Om ruimte te organiseren ten behoeve van herstructurering en modernisering is een duidelijke, rechtmatige en rechtszekere koers gewenst met betrekking tot het handhaven van bestemmingen. Dit kan door bestaand beleid op eenduidige wijze voort te zetten en uit te voeren, nieuw beleid te maken, bestaand beleid anders te accentueren (bijvoorbeeld in prioriteiten of te concretiseren) of ruimtelijke keuzes te maken (bijvoorbeeld herdefiniëring van 'duurzame glastuinbouwgebieden'). Hierbij dient rekening te worden gehouden met de wensen en eisen van moderne tuinbouw.

4.1. Handhaven op bestemming

Handhaving van bestemmingsplannen is een bevoegdheid van B&W (art. 5.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)), die gedetailleerd is uitgewerkt in hoofdstuk 7 Besluit omgevingsrecht (Bor). Een bestemmingsplan is een juridisch bindend plan voor burgers en overheid waarin is vastgelegd op welke wijze een bepaald pand of perceel gebruikt mag worden. In de praktijk komt het geregeld voor dat een perceel in strijd met de bestemming wordt gebruikt. Het college kan dan tot handhaving overgaan. Uit jurisprudentie komt naar voren dat dit geen vrijblijvende bevoegdheid is; het college is in beginsel verplicht tegen strijdig gebruik op te treden. Het college kan echter niet naar willekeur handhavend optreden.

Er moet handhavingsbeleid worden vastgesteld gebaseerd op een analyse van de problemen met de naleving van de in de Wabo genoemde wetten. Dit geeft aan wat de prioriteiten zijn van het college, hoe er wordt gehandhaafd, welke strategie er is voor toezicht en sanctionering en wat er is afgesproken met andere bestuursorganen.

In diverse wetten is geregeld dat het bestuursorgaan dat bevoegd is om de wet uit te voeren, ook verantwoordelijk is voor de zorg van de naleving van de regels. De meeste wetten voorzien in een zekere mate van beleidsvrijheid voor de invulling van deze taken. Dit maakt het noodzakelijk dat het bestuursorgaan handhavingsbeleid (zowel preventief als repressief) opstelt en uitvoert. Hierdoor kan er minder snel met succes een beroep worden gedaan op vermeende willekeur (gelijkheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel). Ook kan de gemeente bij bestuursrechtelijk handelen besluiten beter motiveren (motiveringsbeginsel).

Bij de motivering van besluiten wordt echter niet alleen verwezen naar het handhavingsbeleid. Er moet ook gedegen onderzoek plaatsvinden. De belangen van de overtreder moeten afgewogen worden ten opzichte van de belangen die met handhaving van het overtreden artikel gediend zijn (zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging).



Momenteel beschikt de gemeente Westland naast het integraal handhavingsbeleid en het Uitvoeringsprogramma handhaving, over een drietal beleidsregels die specifiek zijn vastgesteld ten behoeve van de bestuursrechtelijke handhaving in relatie tot de glastuinbouw, te weten:

- Handhavingsstrategie glastuinbouw
- Beleidsregel strijdig gebruik duurzame glastuinbouwgronden
- Beleidsregel strijdig gebruik agrarische dienstwoning

Met bovengenoemde beleidsregels voldoet de gemeente Westland aan de eisen die worden gesteld in hoofdstuk 7 van het Bor en de vigerende jurisprudentie.

4.2. Handhavingsstrategie glastuinbouw

Handhaving op de bestemming van glastuinbouw stimuleert de rechtszekerheid bij inwoners en ondernemers én de (toekomstige) herstructurering van de glastuinbouw. Berenschot heeft in haar rapport naar de juiste handhavingsstrategie de volgende vragen centraal gesteld:

1. Welke mogelijkheden heeft Westland voor het afhandelen van de openstaande dossiers en het afhandelen en/of voorkomen van nieuwe dossiers?
2. Welke organisatie past hierbij?

Onderstaand worden de vragen en aanbevelingen van Berenschot weergegeven en toegelicht:

Ad 1. Welke mogelijkheden heeft Westland voor het afhandelen van bestaande dossiers en het afhandelen en/of voorkomen van nieuwe dossiers?

Gezien de beginselplicht tot handhaving en het belang ervan voor de herstructurering, dienen 497 situaties van strijdig gebruik van glastuinbouwgrond te worden opgelost. Hiervoor beschikt Westland over een breed palet aan instrumenten: handhavend optreden, een tijdelijke omgevingsvergunning (evt. in combinatie met een koopoptie), de nieuwe subsidieregeling voor het slopen van woningen om modernisering van de glastuinbouw mogelijk te maken en het legaliseren van een strijdige situatie door middel van een wijziging in het bestemmingsplan. Het is zaak de middelen consequent in te zetten en helderheid te verschaffen. Om die reden en teneinde voortgang te behouden, worden de aanbevelingen van Berenschot overgenomen:

a. Organiseer een transparant en helder toetsingskader

De gemeente Westland beschikt reeds over een drietal toetsingskaders (beleidsregels) met betrekking tot de handhaving in de glastuinbouwgebieden. De beleidsregels zijn de "Handhavingsstrategie glastuinbouw", de "Beleidsregel strijdig gebruik duurzame glastuinbouwgronden" en de "Beleidsregel strijdig gebruik agrarische dienstwoning". In bovengenoemde beleidsregels zijn heldere criteria geformuleerd hoe het college bij strijdigheden met het vigerende bestemmingsplan de ruimtelijke belangen afweegt.

b. Inventariseer mogelijkheden voor het positief bestemmen (van bestaand gebruik)

Een deel van de strijdigheden stamt uit de periode van vóór de oprichting van de gemeente Westland en is daarmee relatief oud. Het is te overwegen om -onder strikte voorwaarden- het positief bestemmen voor strijdig gebruik van glastuinbouwgrond te introduceren. Bij voorwaarden kan worden gedacht aan:

- de strijdigheid is aantoonbaar van voor een <nader te bepalen datum>
- de strijdigheid betreft niet meer dan een <nader te bepalen aantal m2>
- het perceel wordt niet gebruikt voor commerciële activiteiten



- o de strijdigheid levert geen nadelige gevolgen op voor de omgeving, zoals milieu, (verkeers)veiligheid, benadeling van andere marktpartijen en kansen voor herstructurering

De eerste gedachten gaan daarbij uit naar de strijdig bewoonde agrarische dienstwoningen, waarbij uitsluitend het criterium van 'ten minste één bedrijfswoning' zich zou verzetten tegen bestemmingswijziging van percelen. Deze aanpassing geldt alleen als een bijdrage aan herstructurering overduidelijk niet voor de hand ligt en andere beleidsdoelen kunnen worden gerealiseerd.

In de praktijk komt het positief bestemmen veelal neer op het legaliseren van de bestaande situatie middels een wijziging van het bestemmingsplan. Het is daarom denkbaar om, onder voorwaarden, het legaliseren onderdeel te maken van de reeds voorgenomen actualisatie van de bestemmingsplannen in het duurzaam glastuinbouwgebied. Om precedentwerking te voorkomen, dient het positief bestemmen gepaard te gaan met een goede communicatiestrategie waarbij helder wordt aangegeven dat het hierbij gaat om een eenmalige actie, bedoeld om een schone lei te creëren. Uiteraard is een bestemmingswijziging, door het thans strijdige gebruik te wijzigen naar een andere functie dat bijdraagt aan beleidsdoelen en een goede ruimtelijke ordening, eveneens een mogelijkheid tot het creëren van een legale situatie. (bijvoorbeeld een bijdrage aan een groen-blauwe structuur).

c. Screening van de huidige werkvoorraad

De huidige werkvoorraad dient te worden gescreend om helder te krijgen of er nog sprake is van strijdigheden en welke instrumenten ingezet kunnen worden. Beoordeeld wordt hierbij of:

- o er nog sprake is van een strijdigheid;
- o herstructurering aan de orde is (op basis van het op te stellen toetsingskader voor herstructurering);
- o de strijdigheid in aanmerking komt voor legalisatie;
- o er sprake is van commercieel gewin.

d. Organiseer inzet van structurele capaciteit en middelen voor de uitvoering van nieuwe dossiers en het afhandelen van oudere dossiers

Voor effectieve handhaving (en daarmee naleving van beleid en regels in bestemmingsplan) is het van belang om consequent te handelen. Dat betekent dat er voldoende capaciteit en middelen beschikbaar moeten worden gesteld voor zowel het oplossen van de bestaande (497) strijdigheden als het oppakken van nieuw geconstateerde strijdigheden. Het adequaat oppakken van nieuwe dossiers heeft een groot maatschappelijk effect op het rechtszekerheidsgevoel van ondernemers en burgers.

e. Communicatie over werkwijze

Er wordt een communicatiestrategie opgesteld om de samenleving te informeren over de aanpak van de strijdigheden en inzicht te bieden in de achtergronden daarvan. Een ieder is gebaat bij helderheid over hoe Westland met welk type strijdigheden omgaat, mede in relatie tot het hogere doel: rechtszekerheid (en ruimte voor moderne tuinbouw).



Ad2. Welke organisatie past hierbij?

Het oplossen van strijdigheden vraagt om capaciteit van het ambtelijk apparaat. Voor de afhandeling van dossiers zijn twee organisatievormen mogelijk:

1. Afhandeling onderbrengen in de reguliere organisatie
2. Afhandeling onderbrengen in een apart project

Zoals eerder aangegeven, is handhaving een kerntaak van de gemeente. De afgelopen periode heeft bewezen dat het tegengaan van strijdig gebruik van glastuinbouwgrond structureel om capaciteit en middelen vraagt. Bovendien vindt het oplossen van strijdigheden plaats in een dynamische context als gevolg van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen, zoals sociale-economische, technologische en demografische trends. In de praktijk betekent dit dat sommige strijdigheden (wellicht zonder tussenkomst van de gemeente) verdwijnen, maar dat er ook nieuwe strijdigheden ontstaan. De dynamische context vraagt om flexibiliteit in de organisatie: de gemeente moet ook op het gebied van handhaving in staat zijn om in te spelen op veranderingen.

Daarnaast vraagt de wens om vanuit handhaving een bijdrage te leveren aan herstructurering om nauwe samenhang tussen handhaving en beleid. Ook in het palet van instrumenten waarover de gemeente beschikt komt het belang van samenwerking tussen beleid en uitvoering terug: legaliseren van strijdigheden dient bijvoorbeeld te geschieden in samenwerking met het cluster Ruimte, terwijl het voor het toepassen van de koopoptie van belang is om te weten waar herstructurering aan de orde is.

Vanwege deze samenhang, de dynamische context en de structurele aard van de werkzaamheden wordt geadviseerd om handhaving als prioriteit in de reguliere organisatie onder te brengen en structurele samenwerking tussen de betrokken clusters te organiseren. Dit zorgt voor de benodigde flexibiliteit en versterkt de verbinding tussen beleid en uitvoering, waardoor het beter mogelijk is om vanuit handhaving bij te dragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. Bovendien zorgt dit voor continuïteit en daardoor kennisopbouw, wat onmisbaar is bij dit soort complexe vraagstukken.