

Handhaving van bollengrond in het Noordwijkse buitengebied: tempo dringend gewenst

Karel van Herwaarden, D66

1.4.2025

Sebastiaan Duivenvoorde CDA

Al ruim vijf jaar verkeren gebruikers van Noordwijkse ‘paardenweitjes’ in onzekerheid over de handhaving op het gebruik van bollengrondpercelen. De zorgen namen toe sinds Noordwijk de handhaving eind 2023 heeft hervat. Zet die hervatting op pauze en maak meer tempo met legaliseringsbeleid voor de schrijnende gevallen: gronden die niet meer doelmatig kunnen worden beteeld, en alle dossiers van vóór 2005. Dat is de strekking van dit discussiememo, dat we graag op korte termijn in een commissievergadering willen behandelen.

We vragen de commissie om:

- 1. Een standpunt in te nemen over de wenselijkheid van een spoedig moratorium*
- 2. Eerste reacties te geven op de voorstellen ter afhandeling van schrijnende gevallen*

In de bijgevoegde toelichting zijn specifieke vragen opgenomen aan de commissie.

1 Moratorium logisch nu rol GOM onzeker is

In 2019 heeft de gemeente Noordwijk samen met andere ISG gemeenten besloten tot actieve handhaving van reeds lang strijdig gebruikte (en feitelijk gedoogde) bollengrondpercelen¹. Na een onderbreking vanwege Covid is de handhaving eind 2023 hervat, en ook recent (2024/25) zijn er concrete handhavingsinitiatieven genomen. Nu de toekomstige rol van de GOM en het daaruit voortvloeiende handhavingsbelang niet meer glashelder zijn, valt het inhoudelijk niet meer te verdedigen om handhavingsacties op onbruikbare grond of oude gevallen voort te zetten. Deze dienen daarom, in afwachting van een nieuw te verschijnen Programma Landelijk Gebied (‘ISG Herijking’), onmiddellijk te worden gepauzeerd. De voorgestane pauzering kan worden bewerkstelligd met een collegebesluit.

Tijdens het handhavingsmoratorium is het logisch om na te denken over een vereenvoudigde set concrete handhavingsprincipes waarmee een grote groep betrokkenen sneller duidelijkheid kan krijgen.

¹ We schrijven hier alleen over bollengrond, maar het betoog gaat grotendeels ook op voor graslandpercelen.

2 Pact en Offensief Teylingen niet ter discussie

Het doel van het bollengrondbeleid, en de handhaving daarop, is te verzekeren dat er voldoende bollengrond beschikbaar blijft voor de teelt in de Bollenstreek. Dit uitgangspunt staat niet ter discussie. In 2004 is een te behouden minimumareaal van 2625 ha 1e klas bollengrond vastgelegd (Offensief van Teylingen). Gehandhaafd wordt het gebruik volgens de bestemming in het omgevingsplan. Het momenteel feitelijk als bollengrond gebruikte areaal is niet precies bekend, maar de GOM, de ter zake best geïnformeerde instantie, schat dit op ca 2800 ha. Van een acuut tekort ten opzichte van de areaaldoelstelling lijkt dus geen sprake. Dit schept ruimte voor een legalisatie van afwijkend gebruik in twee soorten gevallen, die elkaar deels overlappen.

3 Legalisering onbruikbare gronden

Ten eerste is niet alle als zodanig bestemde bollengrond nog feitelijk doelmatig bruikbaar, omdat de percelen (of delen daarvan) te klein zijn voor bewerking met moderne plant- en rooimachines: de bekende overhoeken. Voor zover dit fenomeen (vanwege natuurlijke grenzen zoals wegen en watergangen) niet via een herverkaveling oplosbaar is, zijn dergelijke percelen met de techniek van vandaag feitelijk ten onrechte als bollengrond bestemd. Handhaven op de bollenbestemming is dan onredelijk. Zulke percelen moeten in aanmerking komen voor legaal afwijkend, al dan niet hobbymatig, *agrarisch* gebruik, via een omgevingsvergunning. Een mogelijke concrete lakmoesproef op de feitelijke bruikbaarheid is een oppervlakte van minimaal 1500² m2 die aaneensluitend met een gangbare plant- of rooimachine kan worden bewerkt. Of het redelijk is om voor zulk afwijkend gebruik bollengrondcompensatie te verlangen is de vraag, omdat het feitelijk niet doelmatig bruikbare grond betreft.

4 Legalisering oude gevallen

Ten tweede worden veel bollengrondpercelen al sinds 2004 (toen de areaaldoelstelling werd geïntroduceerd) of eerder niet meer voor de bollenteelt gebruikt. Voor afwijkend gebruik van bestemmingen geldt juridisch gezien geen verjaringstermijn. Maar dat laat onverlet dat de gemeente kan besluiten om afwijkend gebruik van zulke percelen vanaf 2004 of eerder toch te legaliseren. Dat is billijk, enerzijds omdat zowel belanghebbenden als de gemeente tijd genoeg hebben gehad om handhavingsacties te starten, en anderzijds omdat deze percelen kennelijk niet ten laste gaan van de areaaldoelstelling die twintig jaar geleden werd geformuleerd (want er is momenteel meer dan 2625 ha feitelijk in gebruik). Om schoon schip te maken in het handhavingsdossier is het logisch om dergelijke percelen een afwijkende gebruiksvergunning voor al dan niet hobbymatig *agrarisch* gebruik te verlenen, voor onbepaalde tijd, en zonder bollengrondcompensatie. Bewijsvoering kan plaatsvinden op basis van satellietbeelden, die door de gemeente ter beschikking worden gesteld. Illegale opstallen die sinds 2004 (of eerder) op satellietbeelden voorkomen, kunnen eveneens worden gelegaliseerd.

² Deze grenswaarde is gebaseerd op de LTO inbreng op het Clevinrapport maar staat open voor discussie.

5 Oplossing is urgent

Bovenstaand zijn de gevallen beschreven, die voor afwijkend gebruik in aanmerking komen, en waarover op relatief korte termijn duidelijkheid kan worden gegeven. Aan tempo en zicht op een aanvaardbare oplossing is zeer grote behoefte. Te veel mensen in ons dorp leiden al jaren aan stress omdat een voor hen belangrijke en a priori maatschappelijk gewaardeerde hobby dreigt te worden beëindigd door een beleid dat zich van begin af aan door tweeslachtigheid heeft gekenmerkt. Voor strijdig gebruik dat niet in bovenstaande twee categorieën valt, en ook oneigenlijk gebruik van opstallen, kan in een later stadium een aanvullende regeling worden opgesteld, als blijkt dat dat verdedigbaar zou zijn. Dat moet dan wel degelijk worden onderbouwd, want anders wordt de feitelijke handhaving van het bollenareaal een wassen neus, en worden wetsovertreders al te gemakkelijk beloond.

Aan de legalisering kunnen aanvullende voorwaarden worden verbonden, die te maken hebben met beperkingen in toegestane agrarische activiteiten, welstand, overlast en behoud van zichtlijnen. Uiteraard moet e.e.a. verder technisch worden uitgewerkt, en zullen er juridische tegenwerpingen zijn. Maar dat hoeft een spoedig moratorium niet in de weg te staan. Dat is in alle gevallen stap één.

Toelichting per alinea

Algemeen

Dit discussiememo is bedoeld om na te gaan of het mogelijk is om, mede gebaseerd op oude afspraken over de handhavingsaanpak, zo snel mogelijk duidelijkheid te geven aan twee soorten 'schrijnende gevallen'. Dit zou een positief signaal zijn, waarmee de gemeente kan laten zien dat de handhavingsoperatie in het buitengebied niet bedoeld is om alle strijdig gebruikte paardenweitjes en moestuintjes te elimineren, en ook dat bij de legalisering een helpende hand kan worden uitgestoken.

Het memo en de discussie daarover is dus te beschouwen als een poging om de schrijnende gevallen, die ook de nodige maatschappelijke onrust veroorzaken, politiek op de agenda te plaatsen, en te peilen hoe de raadsfracties hier tegenaan kijken, al dan niet uitmondend in een initiatiefvoorstel. Dat zou dan uiteraard met ambtelijke ondersteuning verder moeten worden uitgewerkt.

Wij realiseren ons dat dit discussiememo diverse vragen zal oproepen en dat daarmee 'extra ruis' op de loer ligt. Maar we kunnen er gezien de maatschappelijke onrust moeilijk omheen om dit verkennend inhoudelijk te bespreken. Het vertrouwen in de lokale politiek staat op het spel. Op de keper beschouwd zijn de bestemmingsplannen bij de actualisaties in het verleden niet voldoende bijgehouden, afwijkend gebruik van ondoelmatige percelen is niet geconstateerd of benoemd en niet opgeheven of planmatig verwerkt. Dat is een omissie die we onder ogen kunnen zien, en waarvoor de gemeente verantwoordelijk is.

Vragen:

0 Is de commissie het met ons eens dat er behoefte is aan een gesprek over dit onderwerp, waarin de aanpak deels wordt heroverwogen? Of moeten we 'gewoon' doorgaan op de ingeslagen weg?

1 Moratorium op handhaving oude gevallen en onbruikbare grond

De sinds november 2023 hervatte handhaving is, voor zover ons bekend, momenteel gericht op strijdig grondgebruik in combinatie met opstallen waarvoor geen bouwvergunning bij de gemeente bekend is; op andere gevallen rust dus nu een (onuitgesproken) tijdelijk moratorium. Maar in de groep met opstallen zitten ook oude gevallen, en niet meer doelmatig bruikbare percelen. Juist dát zijn de schrijnende gevallen, waarvan de handhaving moeilijk uit te leggen is. Daarom stellen we voor om de handhaving op die gevallen voorlopig te pauzeren.

Dat pauzeren betekent overigens NIET per se dat inventariserend onderzoek naar deze gevallen moet worden gestaakt. Zulk inventariserend onderzoek is immers ook nodig voor een legalisatietraject kan worden doorlopen, onder andere omdat veel percelen

slechts gedeeltelijk oneigenlijk worden gebruikt. (Het is niet de bedoeling om meer te legaliseren dan nodig uit hoofde van billijkheid.) Een pauze betekent wel dat er, behalve informatieverzameling, geen feitelijke handhavingsacties worden opgestart voor de betrokken gevallen, gericht op beëindiging van het strijdige gebruik.

Een verdergaande (en simpeler) optie is om, recente nieuwe gevallen van afwijkend gebruik uitgezonderd, de hele handhaving te pauzeren totdat de ISG Herijking is afgerond. Ook daarbij valt wel te overwegen, ja zelfs aan te raden, de inventarisatie van gebruiksgegevens voort te zetten. Anders zakt het oplossingstempo nog verder in.

Vragen:

1.1 Is de commissie het met ons eens dat een tijdelijk moratorium op feitelijke handhavingsacties voor in ieder geval oude gevallen en onbruikbare gronden wenselijk is om enige rust te creëren?

1.2 Kan inventarisatie van gegevens tijdens zo'n (tijdelijk) moratorium doorgaan, of is het beter (want duidelijker) om even helemaal pas op de plaats te maken?

2 Pact en Offensief van Teylingen niet ter discussie

Hiermee wordt primair aangegeven dat we niet voorstellen om de areaaldoelstelling van 2625 ha los te laten. Ervan uitgaande dat de schatting van het feitelijk voor bollenteelt beschikbare areaal van ca 2800 ha juist is, is er echter wel een zekere ruimte aanwezig om schrijnende gevallen te legaliseren zonder de areaaldoelstelling in gevaar te brengen.

Een complicatie hierbij is wel dat het strijdig gebruikte oppervlak van de schrijnende gevallen niet exact bekend is, en dat de lijst van alle oneigenlijke gevallen vertrouwelijk is. Dat maakt een verkenning van de effecten van de diverse legaliseringsopties, in ha uitgedrukt, dan ook extra lastig.

Vragen:

2.1 Hoe kijkt de commissie aan tegen het risico dat het legaliseren van schrijnende gevallen een tevoren onbekend aantal ha aan het voor bollenteelt beschikbare areaal kan onttrekken?

3 Legalisering onbruikbare gronden

Een perceel(deel) grond dat feitelijk niet meer normaal exploitabel is voor de bollenteelt toch handhaven op de bollenbestemming, dat is moeilijk uit te leggen, en daarmee wat ons betreft schrijnend.

Wij stellen voor om duidelijk uit te spreken dat perceel(delen) met een natuurlijke afgrenzing (wegen, watergangen, bosjes), van minder dan 1500 m² aaneengesloten machinaal bewerkbaar oppervlak, zonder aanvullende maatwerkbeoordeling voor

alternatief agrarisch gebruik in aanmerking komen. Of een dergelijk perceel(deel) al langere tijd oneigenlijk in gebruik is doet daarbij niet ter zake; ook braakliggende percelen (toegestaan binnen de bestemming) van die omvang komen in aanmerking. Leidend is of er minder dan 1500 m² met een gangbare bollenmachine bereikbaar en aaneengesloten bewerkbaar oppervlak is. Ook na het benutten van een eventuele theoretische herverkavelingsmogelijkheid. Dat laatste is een belangrijke beperking, daardoor vallen kleine percelen in een bewerkbaar groter geheel hier af. Deze beperking is nodig om geen nieuwe afsplitsing van kleine percelen uit te lokken.

In de memotekst hierboven wordt gesproken over legalisering via een omgevingsvergunning, maar wanneer een andere vorm (bijvoorbeeld een extra functieaanduiding in het bestemmingsplan) praktischer is dan heeft dat de voorkeur. Dat is wat ons betreft van later zorg.

Omdat er met bovenstaande feitelijk geen bruikbaar bollenland verloren gaat, valt er wat ons betreft niets te compenseren. Compensatie is bovendien eigenlijk alleen mogelijk door elders een soortgelijk klein perceeltje ‘op papier’ (via handhaving) conform bestemming te brengen – doorgaans met braakligging tot gevolg. Dat oogt niet als vooruitgang.

Vragen:

3.1 Deelt de commissie onze mening dat er behoefte is aan een relatief simpele lakmoesproef voor een niet meer doelmatig bruikbaar perceel(deel)?

3.2 Zou 1500 m² aaneengesloten bewerkbaar op een gangbare machine inhoudelijk een te verdedigen grens kunnen zijn?

4 Legalisering van oude gevallen

Keuze afkapjaar

Vrij algemeen is bekend dat er in het verleden in Greenport/Bollen Vijf - verband is afgesproken om percelen die al sinds 1996 (het ontstaansjaar van het Pact van Teylingen) oneigenlijk worden gebruikt, zonder verder onderzoek te legaliseren (mits er nooit handavingscorrespondentie gevoerd is). Deze afspraak, uit 2017, werd vastgelegd in een voorstel voor de opzet van de gezamenlijke handavingsoperatie van de Bollen Vijf. Zie bijlage ‘*Voorstel handhaving strijdig gebruik ISG 20190611*’. Het verdient aanbeveling dit document nog eens door te nemen, want dit is formeel het nog steeds geldige (zij het niet complete) handavingskader.

De achterliggende gedachte zal zijn geweest dat het PvT de alarmbel was die iedere toekomstige oneigenlijke gebruiker had moeten wakker schudden: ‘als ik deze bollengrond (of grasland) ga gebruiken als paardenweitje of moestuintje, zonder toestemming van de gemeente, dan krijg ik problemen’. Op strijdig kleinschalig (semi) agrarisch gebruik was voordien lange tijd niet gelet, en zulk gebruik werd ook als een natuurlijk fenomeen beschouwd. Zoals overal elders in een landelijke omgeving hoorde

dit er gewoon bij, één van de geneugten van wonen in agrarisch gebied. Tot het PvT. Aldus de vermoedelijke denklijn uit 2017.

Wij hebben het PvT nog eens doorgenomen (zie: [Pact van Teylingen 20-10-2022_11237.pdf](#)) en we betwifelen of dit ‘manifest zonder juridische rechten of verplichtingen’, zoals het ook werd aangekondigd, deze klip en klare waarschuwing wel zo duidelijk bevatte, aan moestuiniers en paardenhobbyisten. Er werd over handhaving geschreven, maar grotendeels in andere betekenis (Behoud van het open gebied, in plaats van grootschalig Bollenstad). Geen woord over oneigenlijk gebruik, moestuintjes of paardenweitjes. Woning- en kassenbouw, DIE moesten vooral aan banden gelegd in het PvT. Zonder iets af te doen aan de betekenis van het PvT, kan het moeilijk als dé waterscheiding in de handhaving worden gezien.

Terugblikkend werd handhaven in de zin van ‘naleven bestemmingsplan’ pas echt een thema bij het Offensief van Teylingen, in 2004. Daarin pas werd ook het areaal van 2625 ha vastgelegd, en daarin pas werd de basis gelegd voor de GOM en voor bollengrondcompensatie. Daarom achten wij het redelijk om het afkapjaar voor te legaliseren oude gevallen op 2004 te stellen, in plaats van 1996, dat als overmatig streng aanvoelt. (In vergelijking met bijvoorbeeld burgerwoningen en extra bedrijfswoningen, die na 1996 ook nog regelmatig werden vergund.)

Niettemin hebben de andere bollengemeenten, die verder zijn in de handhaving dan Noordwijk, 1996 gehanteerd en een afwijking daarvan zal dus degelijk moeten worden gemotiveerd. Een afwijking van 8 jaar leidt er uiteraard ook toe dat er meer ha bollenland aan de teelt worden onttrokken dan met 1996 als afkapjaar. Het lijkt ons een redelijke verwachting dat deze extra ha ruim minder dan een procent van het areaal betreffen, en het lijkt voor ons geen twijfel dat die extra ha door hun gebruikers hoog op waarde worden geschat, een bijdrage leveren aan de biodiversiteit in de streek, en in de bollensector feitelijk niet als probleem worden gezien, mits het niet verder uitbreidt. Allemaal factoren om rekening mee te houden bij deze afweging.

Geen extra ruimtelijke toets op oude gevallen

Wij achten het dus redelijk om ALLE oude gevallen voor 2004 (of desnoods 1996) van strijdig gebruik als paardenweitje of moestuintje, of soortgelijke (semi) agrarische activiteiten, te legaliseren, ook als het gaat om voldoende grote, nog doelmatig exploiteerbare percelen, of om percelen die nog kunnen worden verkaveld tot een groter geheel. Het handhavingskader uit 2017 bevat weliswaar een uitzonderingsregel, namelijk van percelen in strijdig gebruik sinds pre 1996, waarvan het strijdige gebruik ‘ruimtelijk nooit als acceptabel’ zou kunnen worden beschouwd: die zouden NIET mogen worden gelegaliseerd. Deze uitzonderingsregel is echter bij ons weten door de buurgemeenten niet toegepast en dat is ook wat wij bepleiten ten aanzien van in ieder geval ALLE agrarische vormen van strijdig gebruik vóór het afkapjaar. Het alsnog feitelijk toepassen van die uitzonderingsregel zou tot een noodzakelijke extra beoordelingsslag leiden die tijdrovend is en onnodig onzekerheid bij de gebruikers oplevert. De gedachte daarbij is dat er ruim twintig (bij 2004 als afkapjaar) tot bijna dertig jaar (bij 1996 als

afkapjaar) de tijd is geweest om handhaving in te roepen. Als die gelegenheid niet is benut, was het strijdige gebruik dan echt zo slecht voor de aangrenzende bollensector?

Strijdig gebruik dat dateert van voor de bollengrondcompensatie is daarvan redelijkerwijs vrijgesteld, ook volgens het handhavingskader uit 2017. Dat nemen we graag over. Zoals hierboven al opgemerkt, zijn er vermoedelijk meerdere legalisatiemogelijkheden (vergunning afwijkend gebruik of toevoeging functie in bestemmingsplan), en maken we daarin nog geen overtuigde keus.

Van groter belang vinden wij een standpunt over bewijsvoering. Voor veel oude gevallen is die problematisch, wegens ontbrekende archivering. Satellietbeelden uit de jaren voor het afkapjaar kunnen daarbij waarschijnlijk uitkomst bieden. Wij stellen voor, mede als een vertrouwenwekkende stap, om de gemeente zulke beelden te laten gebruiken of ter beschikking te stellen aan grondeigenaren die op legalisering uit zijn. Op die manier kan vermoedelijk het afwikkelingstempo merkbaar worden verhoogd. Ook gezien het gegeven dat het probleem is (mede)veroorzaakt door nalatig actualiseren van bestemmingsplannen in het verleden, ligt het ook op de weg van de gemeente om hier actief bij te dragen aan een oplossing.

Bouwwerken

Voor legalisatie van relatief kleine bouwwerken zoals schuurtjes waarvan geen bouwvergunning meer is te vinden, geldt wat ons betreft hetzelfde als hiervoor eerder gesteld: we hebben als gemeente zo lang de tijd gehad om deze opstallen aan te pakken, dat het wel erg hardvochtig is om ze nu alsnog te laten verwijderen. Daarbij merken we wel op dat voor bouwwerken 1996 een passender afkapjaar lijkt dan 2004, omdat het PvT zich veel explicieter richtte op het voorkomen van het volbouwen van de streek dan op het beperken van semi agrarische randactiviteiten.

Vragen:

4.1 Hoe kijkt de commissie naar het te hanteren afkapjaar voor oude gevallen? Wat heeft de voorkeur?

4.2 Hoe reageert de commissie op een mogelijk areaalverlies van bijvoorbeeld 30 ha bij toepassing van 1996 als afkapjaar, en van, eveneens bijvoorbeeld, 10 ha areaal extra areaalverlies bij afkapjaar 2004?

4.3 Is de commissie het met ons eens dat een extra ruimtelijke toets op aanvaardbaarheid van legalisering van oude gevallen van kleinschalig (semi) agrarisch strijdig gebruik ongewenst is?

4.4 Volgt de commissie ons standpunt over het belang van actieve medewerking door de gemeente bij de bewijsvoering, waar mogelijk via satellietbeelden?

4.5 Volgt de commissie ons standpunt over het legaliseren van opstallen?

5 Oplossing is urgent

Dit behoeft naar ons idee eigenlijk geen toelichting, is precies de reden dat we dit onderwerp op deze manier willen bespreken. We richten ons op snellere en eenvoudiger afwikkeling van twee soorten schrijnende en relatief ‘makkelijke’ gevallen. Daarbij realiseren we ons dat ook die gevallen afwikkelen nog een enorme klus is, die een zorgvuldige planning en uitvoering vergt. Bij de overige gevallen die dateren van na het afkapjaar, en die geen onbruikbare grond betreffen, is een strengere afwikkeling logisch, voor gevallen daterend van na 2004 in principe met bollengrondcompensatie (behoudens onbruikbare perceel(delen)).

Handhaving van legaal vergunde, maar strijdig *gebruikte* opstallen is hier niet behandeld, maar daarbij kan mogelijk langs dezelfde lijnen worden geredeneerd.

Vragen:

De urgentievraag is in feite al gesteld bij het onderdeel 0, Algemeen.

5.1 Ziet de commissie aanleiding om dit discussiememo op te werken tot een initiatiefvoorstel?