

Aan de raad van de gemeente Westland

Postadres:
Postbus 150
2670 AD Naaldwijk
Bezoekadres:
Laan van de Glazen Stad 1
2672 TA Naaldwijk
T 14 0174
F (0174) 673 600
E info@gemeentewestland.nl
I www.gemeentewestland.nl

UW BRIEF	UW KENMERK	ZAAK-/PROJECTNR.	DOCUMENTNR. 20-0167041	BIJLAGE(N)
CONTACTPERSOON R.S. Oliveira		CLUSTER Ruimte	TELEFOONNUMMER (0174) 673 851	DATUM VERZONDEN
ONDERWERP Reactie college op initiatiefvoorstel 'Nieuwe WV-GBW inzake nieuwe handhavingsstrategie glastuinbouwgebied 2020'				

Geachte raad,

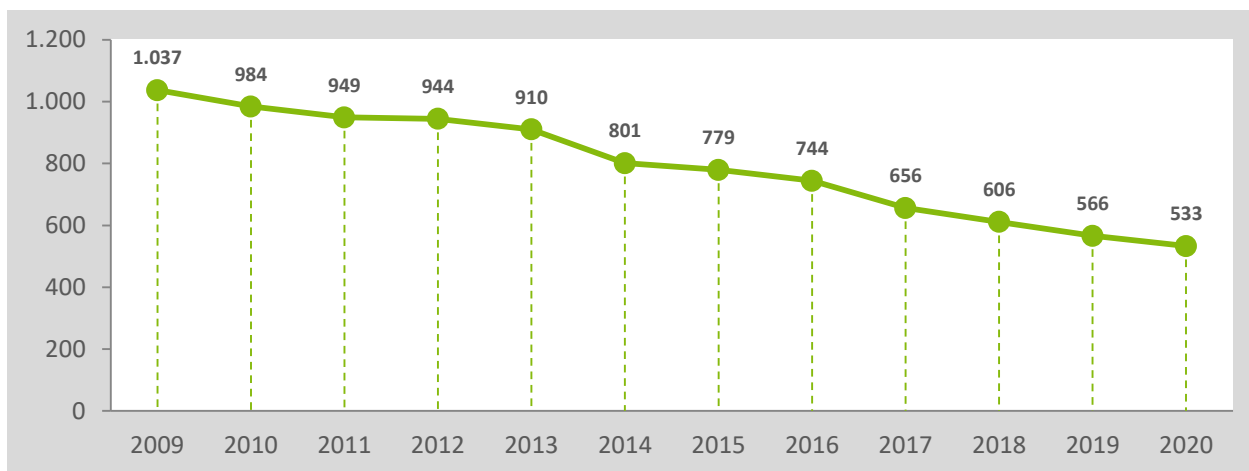
Allereerst onze dank voor het meedenken over de handhavingsstrategie in de glastuinbouw-gebieden middels het door u ingediende initiatief. Wij stellen het zeer op prijs dat we samen met u bezig zijn om een goede ruimtelijke ordening van de glastuinbouwgebieden in onze gemeente te verwezenlijken dan wel te behouden en dat u met ons meedenkt hoe aan die doelstelling vorm te geven. Een onderdeel van voornoemde doelstelling is het bevorderen van de naleving van de door uw raad gestelde regels. In deze brief nemen wij u mee in actuele stand van zaken met betrekking tot de handhaving in de glastuinbouw, bespreken wij de voortgang van het rapport Berenschot met tot slot een reactie op het door u ingediende voorstel.

In de commissie Bestuur van 28 juni 2018 is met u het rapport 'Verkenning naar mogelijkheden voor uitvoeren van de handhavingsstrategie glastuinbouw' (23 maart 2018) gedeeld (hierna: rapport Berenschot). De commissie heeft zich destijds positief uitgelaten over het rapport en uitbreiding van de handhavingscapaciteit. De commissie heeft aanbevelingen gedaan om tot een uitvoeringsnotitie te komen voor de handhaving in het glastuinbouwgebied. Op 6 september 2018 is de 'Uitvoeringsnotitie handhaving (thema: glastuinbouw)' toegelicht, waarin de uitvoering van handhaving van met name het strijdig gebruik van agrarische gronden in het duurzaam glastuinbouwgebied voor de huidige collegeperiode (2018-2022) is opgenomen. De afgelopen periode hebben we de adviezen uit het rapport Berenschot tot uitvoering gebracht en zijn wij nu bezig met het concretiseren van de uitkomsten daarvan. Onder "Voortgang advies Berenschot" geven wij een uiteenzetting wat wij tot heden hebben gedaan en wat wij nog gaan doen.

Stand van zaken dossiers voormalig project

Bij de start van het project 'Ruimte voor de glastuinbouw' in 2009 zijn 1.037 dossiers met strijdigheden in kaart gebracht. Dit aantal 'Strijdig gebruik glastuinbouwgebied-zaken', ofwel SGG-zaken is de afgelopen jaren met ruim 500 afgenomen. Eind 2019 bedroeg het aantal SGG-zaken nog 566 en thans is dit aantal teruggebracht naar 533. De komende maanden zal dit aantal nog meer naar beneden worden gebracht.





Tabel 1: aantal open staande SGG-zaken (Gemeente Westland)

Nieuwe dossiers

Op 7 april 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders middels het vaststellen van een beleidsregel besloten om het handhavend optreden tegen overtredingen uit het project Ruimte voor de Glastuinbouw voort te zetten. Daarnaast is besloten nieuwe overtredingen in het glastuinbouwgebied, die zijn geconstateerd na 1 januari 2015, apart te registreren en direct een handhavingstraject te starten om een stuwmeer aan nieuwe dossiers te voorkomen. Helaas moeten wij constateren dat er ook daadwerkelijk nieuwe activiteiten plaatsvinden in het glastuinbouwgebied in strijd met de door uw raad gestelde regels.

De totale groei aan nieuwe dossiers in het glastuinbouwgebied, vanaf 2015, bedraagt ruim 200. Hierbij zitten zowel verzoeken om handhaving als ambtelijke constatering. Eind 2019 waren er hiervan nog 63 in voorraad.

Dat er schot zit in de vermindering van de handhavingssdossiers in de glastuinbouwgebieden, blijkt onder meer uit het feit dat in 2018 in totaal 196 SGG-zaken in behandeling zijn genomen en daarvan 118 afgesloten zijn. In 2019 hebben we meer prioriteit gegeven aan de nieuwe dossiers en zijn daarom "slechts" 33 SGG-zaken afgesloten. Bij de behandeling van die dossiers heeft het slechts in een enkele geval geleid tot een juridische procedure bij de commissie Bezwaarschriften, de rechtbank of de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de meeste gevallen worden na een gesprek van onze medewerkers met de belanghebbenden de overtredingen beëindigd. In andere gevallen zijn overtredingen zonder tussenkomst van de gemeente beëindigd. De behandeling van deze zaken is veelal in lijn met hetgeen door u is voorgesteld in het initiatiefvoorstel en dat met het rapport Berenschot is geadviseerd waarbij elk dossier op zijn merites wordt beoordeeld.

Voortgang advies Berenschot

In het rapport van Berenschot staan een aantal aanbevelingen. In hoofdstuk 4.2 van de Uitvoeringsnotitie is hier aandacht aan besteed. In relatie tot het initiatiefvoorstel is het volgende van belang:

1. Screen de huidige werkvoorraad

Alle 566 dossiers zijn de afgelopen maanden gescreend op verschillende aspecten.

2. *Inventariseer de mogelijkheden voor het positief bestemmen van bestaand gebruik, immers, 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. 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.*

Zoals eerder in de eerste alinea van deze brief aangegeven zijn wij volop bezig met de ontwikkeling van een dergelijk uitvoeringskader. Echter heeft dit kader een wisselwerking met punt 1. Immers, hoewel dossier grotendeels uniek zijn, zijn deze op onderdelen ook te classificeren. Van groot belang in dit kader is dat de keuzes ook maatschappelijk verantwoord zijn en tevens een juridische toets door de bestuursrechter kunnen doorstaan. U moet daarbij denken aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het gelijkheids-, het zorgvuldigheids-, het motiverings- en het evenredigheidsbeginsel.

Een eerste prognose is dat met dit kader circa 40% van de SGG-zaken wordt opgelost dan wel deels wordt opgelost. Voor sommige dossiers of onderdelen van dossiers zal met inachtneming van de gestelde kaders handhaving wel nodig zijn. Van de overige 60% betreft de helft situaties die willens en wetens gewijzigd (zoals vergroting of bewuste verwerving en voortzetting) zijn of bedrijfsmatig zijn en voor de andere helft strijdig gebruik op locaties die de ontwikkeling van de glastuinbouw zondermeer in de weg liggen.

Context initiatiefvoorstel

Als we kijken naar het initiatiefvoorstel dan concluderen wij dat wij samen met u streven naar het verkennen van mogelijkheden en zoeken naar oplossingen om niet alleen de SGG-zaken te verminderen, maar ook de burgers van onze gemeente een oplossing te bieden voor de door ons geconstateerde overtredingen in relatie tot de door u gestelde regels. Voorafgaand aan onze inhoudelijke reactie op uw voorstel geven wij u mee dat zoals hierboven aangehaald wij bij het zoeken naar oplossingen rekening dienen te houden met diverse wet- en regelgeving die ook in het kader van de rechtszekerheid voor onze burgers van evident belang zijn.

Voor gemeenten geldt een “beginselplicht tot handhaving” vanwege het algemeen belang dat met handhaving is gediend. 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. Expliciet gedogen is echter geen optie, omdat door de gedoogde aan een dergelijk besluit geen rechten kunnen worden ontleend aldus de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal op 16 januari 2019 welke conclusie net als de “beginselplicht tot handhaving” als leidraad dient bij bestuurlijk en bestuursrechtelijk handelen.

De gemeente heeft de bevoegdheid om handhavend op te treden bij overtreding van wetten en regels door burgers of bedrijven. De Algemene wet bestuursrecht, Hoofdstuk 5 biedt hiervoor handvatten en sancties.

Wettelijk kader

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.

Evenredigheid

Uit diverse rechterlijke uitspraken blijkt dat handhaving niet onevenredig is, ofwel dat het college de belangen van de overtreder, het Westlands glastuinbouwbelang (veelal concreet) en het algemeen belang dat met handhaving is gediend voldoende gewogen heeft. De toetsing aan evenredigheid is door de rechter bekeken en komt voort uit een wettelijk verplichte toets op grond van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht.

Gelijkheid

De huidige handhavingsstrategie is geenszins een 'one size fits all'. Echter, gelijke gevallen dienen op basis van het gelijkheidsbeginsel (algemeen beginsel van behoorlijk bestuur) ook gelijk te worden behandeld. Dit is daarom een vereiste bij bestuurlijk handelen.

Voorts delen wij u mede dat ongeacht om welk bestemmingsplan het gaat, het college conform haar wettelijke taak en de "beginselflicht tot handhaving", die door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) landelijk verplicht is gesteld bij handhavend optreden, alleen handhavend optreedt indien de regels van het door uw raad vastgestelde bestemmingsplan worden overtreden.

Uw raad is in het recente verleden meermaals schriftelijk (en in de raads werkgroep Herstructurering) geïnformeerd over 'de menselijk maat' van onze handhavingsstrategie, waarbij elk dossier op zijn merites wordt beoordeeld, er meermaals gesproken wordt met overtredders om de mogelijkheden tot beëindiging of legalisatie (immers, een onderzoek naar de legalisatiemogelijkheden vindt plaats bij elk dossier) te onderzoeken.

Toetsingskader voor toezicht en handhaving

Allereerst dient te worden opgemerkt dat in het kader van handhaving de ruimte voor beleid beperkt is, alsmede voor de consequenties van handhaving, zoals het invorderen. Zoals reeds naar voren gebracht is, is het uitgangspunt de "beginselflicht tot handhaving. Deze beginselflicht is ontwikkeld in de jurisprudentie en komt steeds weer terug in uitspraken:

Het komt er dan ook op neer dat slechts kan worden afgeweken van de beginselflicht tot handhaving ingeval sprake is van ofwel concreet zicht op legalisatie, ofwel wanneer handhaving onevenredig is.

Van concreet zicht op legalisatie is slechts sprake als er een vergunning kan worden verleend die de overtreding opheft. Om aan dit criterium “concreet zicht op legalisatie” te voldoen zijn door de ABRvS regels bepaald. Van onevenredige handhaving is niet snel sprake: dit betreft veelal zeer geringe overtredingen van een bestemmingsplan of zeer geringe afwijkingen van een vergunning. Strijdig gebruik van een agrarische dienstwoning of agrarische gronden is geen geringe overtreding. Het college kan daarom niet naar willekeur of vanwege politieke overwegingen concluderen dat er sprake is van concreet zicht op legalisatie of dat handhaving onevenredig is, aangezien dergelijke overwegingen objectief gemotiveerd dienen te worden.

Inhoud initiatiefvoorstel

Wij hebben uw voorstel, met inachtneming van de beginselen hiervoor genoemd vergeleken met onze huidige aanpak en het uitvoeringskader waarmee wij momenteel volop mee bezig zijn. In beginsel komen de door u voorgestelde ideeën nagenoeg overeen met de manier hoe de SGG-zaken en andere handavingsdossiers worden opgepakt én het in voorbereiding zijnde uitvoeringskader. Op enkele onderdelen is het initiatiefvoorstel echter niet uitvoerbaar. Hieronder kunt u lezen waarom.

Zinvol

Het initiatiefvoorstel strekt ertoe een extra voorwaarde te koppelen aan handhaving, die in strijd is met de lijn in de bestendige uitspraken van de hoogste bestuursrechter, de ABRvS. Ook is een voorwaarde ten aanzien van de beoordeling of een bouwwerk of een stuk grond zinvol is ten behoeve van glastuinbouwreconstructie in dat kader dan ook in handhaving-technische zin irrelevant. Het maakt immers geen verschil bij de vraag of sprake is van een overtreding van een bestemmingsplan. De relevantie van gronden of gebouwen ten behoeve van de glastuinbouw is voornamelijk een planologische beoordeling in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Indien men niet meer handhavend wenst op te treden, ligt het op de weg om de ruimtelijke regelgeving te wijzigen ofwel over te gaan tot legalisatie op ruimtelijke gronden.

Generaal pardon

Een generaal pardon is in strijd met de beginselplicht tot handhaving. In de basis doet de duur van een strijdigheid niets af aan de overtreding. Gelet op de omvang van het Westland en beperkte capaciteit, is het niet ongebruikelijk dat er overtredingen zelfs al langer voortduren. Ook hier is de hoogste bestuursrechter duidelijk in: er is geen sprake van legalisatie door verjaring. Daarbij wordt er in de praktijk vooral gehandhaafd op het moment dat een kwestie speelt in het kader van concrete ontwikkelingen of indien deze op een andere wijze aan het licht komt, bijvoorbeeld door een verzoek om handhaving. Indien voor legalisatie van langdurige strijdigheden wordt gekozen, dient dit gepaard te gaan met een zeer zorgvuldige motivering.

In het voorstel wordt ook een bepaald aantal vierkante meters als voorwaarde gesteld. Dit kan strijdigheid op met het rechtszekerheidsbeginsel tot gevolg hebben. Immers, afhankelijk van de overtreding en locatie is een vierkante meter namelijk een geringe of ernstige overtreding. Dat is casuïstisch en kan niet zondermeer worden genormeerd.

Prioritering

Wat wel tot de mogelijkheden behoort, is een zogenaamd prioriteitsbeleid, al biedt dat niet altijd soelaas, met name wanneer er derden – bijvoorbeeld verzoekers om handhaving of invordering –

betrokken zijn. Uit de jurisprudentie volgt namelijk dat prioritering niet mag betekenen dat er niet gehandhaafd wordt. Voorts is de rechtszekerheid (men weet nml. niet meer waar men aan toe is) in het geding indien binnen een relatief korte periode telkenmale beleidswijzigingen aangaande hetzelfde onderwerp worden doorgevoerd. Momenteel wordt gewerkt conform de door het college in 2015 vastgestelde beleidsregels en de in 2017 vastgestelde prioritering, te weten:

1. Gebieden of locaties waar herstructurering door het college kansrijk worden geacht (door het college per gebied of locatie te prioriteren);
2. Prioriteitsgebieden Boomawatering en Poelzone;
3. Strijdig gebruik waarbij expliciete afspraken met de gemeente zijn geschonden of vergunningsvoorwaarden niet worden nageleefd;
4. Bedrijfsmatig gebruik anders dan de uitoefening van een glastuinbouwbedrijf;
5. Overige gevallen, waaronder verzoeken om handhaving en ambtelijke constatering.

Daarnaast is besloten nieuwe overtredingen in het glastuinbouwgebied, die zijn geconstateerd na 1 januari 2015, apart te registreren en direct aan te pakken.

Belangen van derden

Wat ontbreekt aan het initiatiefvoorstel is de rol van derden, met name de verzoeker om handhaving. Zoals hierboven aangegeven is het mogelijk om op basis van een prioriteits-/handhavingsbeleid niet direct over te gaan tot handhaving, maar het mag niet leiden tot niet handhaving. Dit is in meerdere uitspraken door de ABRvS bepaald.

Conclusie

Wij zijn volop bezig met de voorbereiding van juridische kaders aan de hand van de adviezen van het rapport Berenschot. Op enkele aspecten na komen de in het initiatiefvoorstel gegeven oplossingsmogelijkheden overeen met de huidige werkwijze bij de behandeling van de handavingsdossiers van de glastuinbouwgebieden van onze gemeente en het in voorbereiding zijnde uitvoeringskader naar aanleiding van het rapport Berenschot.

Ondanks dat wij beleidsmatig weinig verschil van mening hebben, moeten wij op grond van juridische aspecten het aannemen van dit initiatiefvoorstel toch ontraden.

Over de uitwerking van het uitvoeringskader zal uw raad dit najaar worden geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Westland,
de secretaris, de burgemeester,

A.C. Spindler

B.R. Arends