

Initiatiefvoorstel

Nieuwe handhavingsstrategie glastuinbouwgebied 2020: Slim en zinvol handhaven

Op grond van:

De Gemeentewet (artikel 147a, lid 1), Reglement van Orde voor de Raad van Westland 2018 (artikel 39)

A. Inleiding

Het voorliggend initiatiefvoorstel 'Handhavingsstrategie glastuinbouwgebied 2020' betreft de handhavingsstrategie ten aanzien van het planologisch strijdig gebruik van gronden en gebouwen binnen het duurzaam glastuinbouwgebied in Westland. Deze handhavingsstrategie moet worden beschouwd als een wijziging van het nog steeds geldende 'Handhavingsbeleid, integrale handhaving WABO-taken gemeente Westland', zoals vastgesteld op 5 oktober 2015. De handhavingsstrategie heeft uitsluitend betrekking op het gebruik van gronden en opstallen in het duurzaam glastuinbouwgebied in strijd met de aan de gronden gegeven bestemming 'Agrarisch-Glastuinbouw' en de wijze waarop daar vanuit het oogpunt van handhaving mee wordt omgegaan. In 2016 is het project Handhaving on hold gezet en na het vaststellen van een nieuwe handhavingsstrategie (31 januari 2017) 'Handhavingsstrategie strijdig gebruik in het duurzaam glastuinbouwgebied' weer gestart.

B. Aanleiding

Zowel in de politiek als in de samenleving bestaat het beeld dat er té strikt wordt gehandhaafd op het planologisch strijdig gebruik van gronden en gebouwen in het duurzaam glastuinbouwgebied. Handhaving ligt gevoelig, omdat de belangen van de individuele grondeigenaar (vaak een oud-tuinder) moeten worden afgewogen tegen het algemeen Westlands tuinbouwbelang. Het draagvlak ontbreekt vaak omdat niet duidelijk gemaakt kan worden dat handhaving door krampachtig vast te houden aan de glastuinbouwbestemming in het concrete geval nut en zin heeft. De huidige handhavingsstrategie ('one size fits all') wordt door velen beoordeeld als niet evenredig in verhouding tot het doel van het handhavingsbeleid en er is behoefte

aan meer maatwerkoplossingen waarbij de redelijkheid en de common sense (het gezonde boerenverstand) een belangrijke factor zijn.

Handhavingsstrategie (2015/2017)

In Westland is (en vóór de fusie in 2004 Naaldwijk, 's-Gravenzande, Monster, Wateringen, De Lier) lange tijd niet actief handhavend opgetreden, anders dan op het verzoek van een belanghebbende om over te gaan tot handhavend optreden. Dit heeft ertoe geleid dat er in het glastuinbouwgebied circa 1.000 gevallen van strijdig gebruik zouden zijn ontstaan, variërend van moestuinen, paardenbakken, hobbykasjes tot caravanstallingen en niet-bedrijfsgebonden bewoning van agrarische woningen al of niet na verkoop en/of reconstructie.

Zowel voor woningen als voor andere gebouwen en gronden vonden vrij willekeurig lijkende legalisering plaats. Ook aan ontheffingen, afwijkingen van de geldende glastuinbouwbestemming, bestemmingswijzigingen voor ander gebruik wordt bij regelmaat van de klok door het College en soms de Raad meegewerkt. Ook bij de bestemming van agrarische woningen waar geen bedrijf meer bij hoort in het lint langs doorgaande wegen is een vaak niet verklaarbaar verschil in bestemming zichtbaar. Vaak wordt gehoord dat het beleid vooral uitwijst dat het belangrijker lijkt wie het aangaat, dan wat de exacte feiten en omstandigheden zijn. Dit is ongewenst!

In 2015 is besloten om intensiever op te treden tegen het strijdig gebruik van gronden en opstallen in het glastuinbouwgebied. Op basis van de handhavingsstrategie (2017) worden nieuwe gevallen van strijdig gebruik in heel Westland aangepakt, terwijl voor de aanpak van bestaande gevallen van strijdig gebruik in principe een prioritering naar gebieden is gesteld, alhoewel daarvan in de praktijk weinig merkbaar is.

De intensivering van handhaving leidt bij veel eigenaren en gebruikers tot onbegrip en wordt door veel mensen als onrechtvaardig ervaren. Daarbij wijzen zij er veelal op dat er geen glastuinbouwbedrijven zijn die concrete interesse hebben in de gronden en gebouwen die strijdig worden gebruikt en waar handhaving plaatsvindt.

Handhavingsstrategie leidt niet tot het gewenste doel

Deze combinatie van omstandigheden leidt er soms toe dat mensen het strijdig gebruik wel staken, na een handhavingsbesluit, maar tegelijkertijd aangeven de grond nooit te zullen verkopen aan een glastuinbouwbedrijf na het 'grote onrecht' dat hen is aangedaan. In andere gevallen willen mensen de voor glastuinbouw bestemde grond wel beschikbaar stellen voor de ontwikkeling van de glastuinbouw, maar is er simpelweg geen interesse of zijn de waarde-inzichten niet overbrugbaar. Ook gebeurt het veelvuldig dat er wel interesse bestaat bij de buurman, die het prijsvoordeel wel wil binnenhalen, maar daarna niets anders met de grond/opstal doet dan voortzetting van een gewijzigd ander strijdig gebruik. Ook bestaat een risico op leegstand en verpaupering als de gronden en opstallen vrij van gebruik zijn. Dit risico manifesteert zich veelvuldig in Westland en ontmoet weinig bijval en begrip richting de gemeente.

De conclusie is dat handhavend optreden tegen het strijdig gebruik van grond in het glastuinbouwgebied dus niet per definitie leidt tot het gewenste doel (schaalvergroting), terwijl het wel grote gevolgen heeft voor mensen. Feit is ook dat Westland vastloopt in haar handhavingsbeleid waar inmiddels circa 1.000 dossiers van strijdig gebruik liggen. Daaronder tientallen lange ingewikkelde en kostbare juridische procedures. Een deel van die dossiers gaat om heel oude gevallen in gebieden waar ook nog eens geen herstructurering in zicht is voor de betreffende percelen grond. Tenslotte wordt handhaving als een ongelijke behandeling ervaren. Waarom wordt de één wel aangepakt en de ander niet. Waarom komt de één er financieel en/of qua eindresultaat erg goed uit en is dit bij een ander onbespreekbaar.

C. Initiatiefvoorstel 'Handhavingsstrategie glastuinbouwgebied 2020'

De huidige strikte handhavingsstrategie voor strijdig planologisch gebruik van grond in het glastuinbouwgebied ligt onder een politiek vergrootglas en kent veel weerstand, mede omdat er sprake is van strijdigheden die reeds geruime tijd bestaan en het perspectief op herstructurering na handhavend optreden niet altijd helder is.

GemeenteBelang Westland en Westland Verstandig –de initiatiefnemers achter het voorliggend voorstel ‘Handhavingsstrategie glastuinbouwgebied 2020’- zien handhaving alleen als een instrument in het belang van de daadwerkelijk plaatsvindende herstructurering glastuinbouwgebieden in Westland. In die optiek dient het instrument handhaving te worden ingezet indien het ook bijdraagt aan concrete herstructurering van het glastuinbouwgebied. Handhavend optreden bij relatief kleine overtredingen die niet of nauwelijks in de weg zitten voor herstructurering wordt vanuit dit perspectief als onnodig gezien. Naar het oordeel van de initiatiefnemers dienen overigens alle bestaande strijdigheden opgelost te worden. Hierbij wordt onder oplossen van strijdigheden verschillende dingen verstaan: variërend van legaliseren van de strijdige situatie door middel van een wijziging in het bestemmingsplan, gedogen onder bepaalde condities of in gevallen waarin concrete reconstructieplannen inclusief een concreet plan van uitvoering voorliggen, een koopoptie dan wel dwangsom. In de laatste gevallen zullen de belangen van degene die moet wijken voor de reconstructie beter moeten worden meegenomen. Dit betekent maatwerk (enkel aanspraak maken op het voor reconstructie echt nodige deel en zo regelen dat ook de eigendom overgaat) en een afdoende financiële compensatie.

Toetsingskader voor toezicht en handhaving

Primaire doelstelling van de handhavingsstrategie voor strijdig planologisch gebruik van grond en gebouwen in het glastuinbouwgebied is het beëindigen van strijdig gebruik dat een binnen afzienbare tijd te verwachten concrete herstructurering van het glastuinbouwgebied in de weg staat. Daarnaast zijn er nog diverse andere concrete belangen –denk bijvoorbeeld aan klimaatadaptatie, natuur, verkeersveiligheid en mobiliteit- die wellicht gediend zijn bij het oplossen van strijdigheden. Voorgesteld wordt een handhavingsstrategie te ontwikkelen waarin duidelijk wordt aangegeven wanneer handhaving zinvol en redelijk is. Ook moet bezien worden in hoeverre het reëel is dat woningen / percelen grond ook daadwerkelijk nodig zijn voor de herstructurering. Bezien moet worden bijvoorbeeld bij een woning in een lint of handhaving van die woning als agrarische woning echt nodig is voor de reconstructie en steeds zal de vraag beantwoord moeten worden of reconstructie zo kan worden uitgevoerd dat rekening gehouden kan worden met de woning als burgerwoning. Niet ideaal is het om direct langs de straatkant hoge kassen, vaak van sandwichpanelen, te gaan realiseren. Met een burgerwoning

daarvoor is het ruimtelijk vaak ook beter de kas daarachter te realiseren en meer groen op de tussenstroken te realiseren.

Rapport Berenschot "Verkenning naar mogelijkheden van uitvoeren van handhavingsstrategie glastuinbouw".

In 2017 heeft het toenmalige College van B en W opdracht gegeven aan Berenschot voor een onderzoek met een drietal hoofdvragen (welke onduidelijkheden zijn er met betrekking tot de uitvoering van de handhavingsstrategie, welke mogelijkheden heeft Westland voor het afhandelen van de openstaande dossiers en welke organisatie past daarbij). Dat rapport verscheen in 2018, maar daar is, bijna twee jaar later, niets mee gebeurd.

Door met een handhavingsstrategie te werken biedt Westland inwoners en ondernemers duidelijkheid en verschuift de discussie naar hoe het publieke belang het meest wordt gediend.

Introduceren 'generaal pardon'

Een deel van de strijdigheden stamt uit de periode van voor de oprichting van de gemeente Westland (2004) en is daarmee relatief oud. De initiatiefnemers wensen –onder strikte voorwaarden- een 'generaal pardon' voor strijdig gebruik met het bestemmingsplan te introduceren. Bij voorwaarden denken we aan:

- de strijdigheid is aantoonbaar van vóór 2004;
- de strijdigheid betreft niet meer dan een nader te bepalen aantal m²;
- de strijdigheid betreft niet het gebruik van de grond / gebouwen voor commerciële activiteiten.

In de praktijk komt dit neer op het positief bestemmen van bestaand gebruik middels een wijziging van het bestemmingsplan. Omdat onduidelijkheid bestaat over het aantal strijdigheden wordt voorgesteld ervoor te kiezen bewoners op te roepen strijdigheden die voldoen aan de nader uit te werken voorwaarden en daarmee in aanmerking komen voor een 'generaal pardon', te melden. Het aanbod is dan dat de gemeente strijdigheden die voor een bepaalde datum worden gemeld positief bestemt bij herziening van het bestemmingsplan. Om precedentwerking te voorkomen dient het pardon gepaard te gaan met een goede communicatiestrategie. De boodschap moet klip en klaar zijn dat het gaat om een

eenmalige actie om af te rekenen met het verleden en dat Westland met een schone lei verder wil gaan. Tot slot is het van belang een communicatiestrategie op te stellen om de samenleving actief te informeren over de aanpak van de strijdigheden en inzicht te bieden in de achtergronden daarvan. Iedereen is tenslotte gebaat bij helderheid over hoe Westland met welke strijdigheden omgaat, mede in de context van het hogere doel: de herstructurering van de glastuinbouw in Westland.

D. Het voorgestelde besluit

Het College heeft blijkbaar moeite om met een nieuwe handhavingsstrategie te komen. Meerdere malen aangekondigd na het rapport Berenschot in 2018.

Vandaar dat het navolgende besluit wordt voorgesteld:

De gemeenteraad van Westland

- gezien het initiatiefvoorstel van de raadsleden Keizer (GemeenteBelang Westland) en Duijsens (Westland Verstandig) getiteld 'Nieuwe Handhavingsstrategie glastuinbouwgebied Westland 2020: Slim en zinvol handhaven'.
- mede gezien de behandeling in de raadscommissie voor Economie, Financiën en Organisatie

Besluit:

- in te stemmen met het initiatiefvoorstel;
- een communicatiestrategie op te stellen om de samenleving te informeren over de aanpak van de strijdigheden en inzicht te bieden in de achtergronden daarvan;
- de kosten van deze activiteiten te financieren uit het reeds gereserveerde budget voor handhaving.

Aldus besloten in de raadsvergadering van.. maart 2020.

Nieuwe handhavingsstrategie glastuinbouwgebied 2020: Slim en zinvol handhaven

A. Generaal pardon

1. Voor strijdigheden die stammen uit de periode van voor oprichting van de gemeente Westland -1 januari 2004- zal een generaal pardon worden ingevoerd, zij het onder de navolgende voorwaarden:
 - de strijdigheid is aantoonbaar van vóór 1 januari 2004;
 - de strijdigheid betreft niet meer dan 2.000m²;
 - het perceel wordt niet gebruikt voor commerciële activiteiten.
2. Het in 1 genoemde bestaand gebruik wordt positief bestemd als wonen of erf of tuin of bijgebouw en wordt opgenomen in een actualisatie van de vigerende bestemmingsplannen of zo mogelijk in het nog vast te stellen omgevingsplan voor het hele Westland.
3. Eigenaren en gebruikers worden opgeroepen de strijdigheden die voldoen aan de in paragraaf 1 genoemde voorwaarden te melden bij de gemeente binnen zes maanden na het in werking treden van deze strategie.
4. Ook eigenaren en gebruikers die al gehandhaafd zijn en aan paragraaf 1 voldoen en waar op dit moment de eigendomssituatie niet gewijzigd is, komen in aanmerking voor het generaal pardon.
5. Vanuit het College zal deze generaal pardonregeling via een goede communicatiestrategie worden overgebracht naar de inwoners en/of bedrijven.

B. Alleen handhaven als dat effect heeft

In alle gevallen van strijdig gebruik van terreinen en opstallen die niet onder 1 van dit toetsingskader vallen zal bij handhaving het navolgende gelden:

- I. Handhaving zal alleen dan worden opgestart als een perceel of gebouw de daadwerkelijke uitvoering van een concreet, reëel en ruimtelijk aanvaardbaar

reconstructie- of schaalvergrotingsplan uitvoering binnen één jaar na melding blokkeert.

- II. Voordat gehandhaafd wordt zal de gemeente met degene die in strijd handelt met het bestemmingsplan overleg voeren over een oplossing in der minne waarbij een onpartijdige afweging van alle belangen gemaakt wordt en een oplossing op maat wordt nagestreefd.
- III. De gemeente zal bij handhavingsverzoeken van derden van geval tot geval bezien of via een maatwerkconstructie een oplossing bereikt kan worden. Als er geen concreet reconstructie- of schaalvergrotingsplan is, dan zal het College bezien of in plaats van handhaving via een al of niet tijdelijke gedoogconstructie ofwel via een bestemmingswijziging (definitief of tijdelijk) een maatwerkoplossing kan worden bereikt.
- IV. Ook in lopende zaken en de zaken die gelopen hebben maar nog niet tot een eigendomsoverdracht geleid hebben, zal het bepaalde in I, II en III worden toegepast.

C. Handhaving en gedogen / gedoogregeling

Het College zal, ook als legalisering nog niet heeft plaatsgevonden, niet handhaven en een tijdelijke of definitieve gedoogbeschikking afgeven in die gevallen waarin sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan, maar geen concreet zicht bestaat op realisering van de bestemming op korte termijn, dan wel alle belangen afwegende bestuursdwang in het concrete geval leidt tot een onredelijke uitkomst. Ook zal het College een gedoogbeschikking afgeven wanneer de strijdigheid met de tuinbouwbestemming in het bestemmingsplan zeer beperkt van omvang is of niet te verwachten is dat voor een perceel waar het strijdige gebruik plaatsvindt de tuinbouwbestemming daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Het College zal nadere beleidsregels opstellen waarin de uitgangspunten voor het gedogen zijn opgenomen. Deze beleidsregels zullen aan de Raad worden voorgelegd voor het geven van wensen en bedenkingen. Daarna zal het College de beleidsregels vaststellen.

D. Woningen in het lint

Voor woningen langs openbare wegen die niet (meer) bewoond worden door een aan het achterliggende bedrijf verbonden persoon of personen en die situatie aantoonbaar bestaat voor 1 januari 2020, wordt de agrarische (glastuinbouw)bestemming niet langer gehandhaafd, tenzij er een concreet reconstructie-/schaalvergrotingsplan is, waar uitvoering op korte termijn plaatsvindt. Op verzoek van de eigenaar werkt het College mee aan een bestemmingswijziging waarbij het College een keuze kan maken uit de bestemmingsplanaanduiding burgerwoning of plattelandswoning.

E. Nieuwe strijdigheden

Deze handhavingstrategie geldt niet voor nieuwe strijdigheden die vanaf 1 januari 2020 zijn ontstaan. In die gevallen zal in beginsel gehandhaafd worden, tenzij alle omstandigheden in aanmerking nemende tot een andere aanpak leidt.