



**Aan** : ABT  
**CC** :  
**Betreft** :  
**Kenmerk** : Nota Handhaving

**Van** : Jan Oosterkamp  
**Datum** : 18-8-2013  
**Project** :  
**Versie** : 1-7-2013 Jitske van Dijk

## 1. Inleiding

In de Bommelerwaard neemt de glastuinbouw en paddenstoelenteelt een prominente plaats in, zowel in economische als in landschappelijke zin. De sector is de laatste jaren echter onder maatschappelijke druk komen te staan vanwege haar negatieve effecten op de waterkwaliteit, de leefbaarheid en het landschap. Als antwoord op die ontwikkeling hebben de vier betrokken overheidsorganen, te weten de provincie Gelderland, de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel en het Waterschap Rivierenland, met elkaar afgesproken dat zij de glastuinbouwsector en de paddenstoelenteelt in de Bommelerwaard een duurzame toekomst willen bieden. Hun afspraken zijn vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst herstructurering glastuinbouw- en paddenstoelenteelt Bommelerwaard, kortweg 'SOK' (9 december 2009). Als uitvloeisel van de SOK is het Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard opgericht<sup>1</sup>. De opdracht van het Projectbureau is enerzijds het bieden van toekomstmogelijkheden aan de glastuinbouw en de paddenstoelenteelt in de Bommelerwaard en anderzijds de leefbaarheid en de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit als geheel te versterken. De SOK gaat uit van een gebiedsgerichte herstructurering van de sector. Daartoe wordt onderscheid gemaakt in *intensiveringsgebieden*, *extensiveringsgebieden* en zogenaamde *magneetlocaties*.

Het project 'Herstructurering glastuinbouw en paddenstoelenteelt Bommelerwaard' heeft betrekking op drie beleidsdoelstellingen, te weten:

- A. het intensiveren en herstructureren van bestaande en te handhaven intensiveringsgebieden,
- B. het doen vervallen van de bestemming glastuinbouw in de zogenaamde extensiveringsgebieden<sup>2</sup>;
- C. het voorzien in twee magneetlocaties voor glastuinbouw. Met het aanwijzen van de magneetlocaties in het pip is bedoeld om ontwikkelingen die een toekomstige invulling ten behoeve van de glastuinbouw kunnen frustreren tegen te houden.

Het provinciale inpassingsplan 'Herstructurering glastuinbouw Bommelerwaard' is de planologische basis voor de genoemde drie beleidsdoelstellingen.

## 2. Illegaal woongebruik

Een bijzonder aandachtspunt bij de totstandkoming van het inpassingsplan is het fenomeen van het oneigenlijke gebruik van de bestaande agrarische bedrijfswoningen. Door schaalvergroting worden vele bedrijfswoningen niet meer gebruikt als huisvesting voor een agrariër/tuinder, maar als burgerwoning.

<sup>1</sup> Het projectbureau is een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Het gaat dikwijls om woningen die voorheen tot een tuinbouwbedrijf hebben behoord en waarin de oud-tuinder is blijven wonen na verkoop van het bedrijf en de bedrijfsgronden. Ook zijn voormalige bedrijfswoningen doorverkocht aan niet-agariers/niet-tuinders. Hoe dit echter ook zij, de toepasselijke bestemmingsplannen laten dit niet toe: via de gebruiksbepaling is het niet toegestaan om gronden en bouwwerken te gebruiken in strijd met de bestemming<sup>3</sup>. Een bedrijfswoning mag dus niet voor reguliere woondoeleinden worden gebruikt. Ondanks dit uitdrukkelijke verbod is vanuit de gemeenten niet actief handhavend opgetreden tegen deze vorm van illegaal gebruik. De reden daarvoor was dat de gemeente de hoogste prioriteit geeft aan het illegaal bouwen. Illegaal gebruik heeft een lagere prioriteit. Deze gevallen worden genoteerd op de handhavingslijst en worden volgens prioritering opgepakt. Van veiligheidsrisico's of specifieke overlast was geen sprake. Dit laatste heeft te maken met het feit dat het milieurecht ook aan dit illegale woongebruik bescherming biedt. Het feitelijk gebruik is namelijk bepalend voor de milieubescherming. Agrarische bedrijfswoningen (en plattelandswoningen) die door derden worden bewoond, worden daardoor beschermd tegen de milieugevolgen van het bijbehorende bedrijf. Overigens is dit veranderd met de inwerkingtreding van de Wet plattelandswoningen per 1 januari 2013. De systematiek van de nieuwe wet is als volgt. De bestemmingsplanwetgever kan bepalen dat een bedrijfswoning, behorend tot - of voorheen behorend tot - een agrarisch bedrijf ondanks de agrarische bestemming, door een niet-agrariër bewoond mag worden. Hierbij staan de planwetgever drie wegen ter beschikking: het bestemmingsplan, de beheersverordening of een omgevingsvergunning waarmee van het bestemmingsplan dan wel de beheersverordening wordt afgeweken. Indien het gemeentebestuur de woning als zodanig gekwalificeerd heeft, wordt de woning van rechtswege beschouwd als onderdeel uitmakend van de inrichting (het eertijds bij de woning behorende bedrijf), wat er op neer komt dat de woning niet beschermd wordt tegen milieuemissies van die inrichting.

### **3. Illegaal blijft illegaal**

Onder deze omstandigheden was er geen aanleiding om de handhaving van deze overtredingen hoog te prioriteren.. Onder invloed van het project 'Herstructurering glastuinbouw en paddenstoelenteelt Bommelerwaard' moet deze beleidspositie echter worden herzien. De illegale bewoning staat een optimale uitvoering van de genoemde drie beleidsdoelstellingen namelijk in de weg. Burgerbewoning in intensiveringsgebied werkt belemmerend, zo niet frustrerend, op het behalen van de herstructureringsdoelstellingen. Niet alleen dient voor deze woningen rekening gehouden te worden met de eisen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, ook beslaat het woonkavel doorgaans een groot deel van het potentiële herstructureringsareaal, ofwel belemmert het door zijn ligging een optimale herbestemming van gronden. Daardoor worden geschikte gronden feitelijk aan de herstructurering onttrokken. Verder levert deze inmenging van wonen in het gebied een sociale factor op waarmee in ruimtelijke zin rekening gehouden moet worden. Dit vertaalt zich in leefbaarheidseisen in termen van verkeersveiligheid en woongenot. Ook langs die lijn is suboptimaal grondgebruik dus het gevolg.

Gelet op deze gevolgen heeft het Dagelijks bestuur van het PHTB er op 14 juni 2012 toe besloten om vast te houden aan het uitgangspunt dat agrarische bedrijfswoningen niet voor burgerbewoning mogen worden gebruikt. Illegaal blijft illegaal. Dit uitgangspunt is onverkort vertaald naar het inpassingsplan, althans voor zover het de intensiveringsgebieden en de magneetlocaties betreft. Voor de extensiveringsgebieden sluit het inpassingsplan aan bij het reguliere buitengebied-beleid. Dat beleid is

---

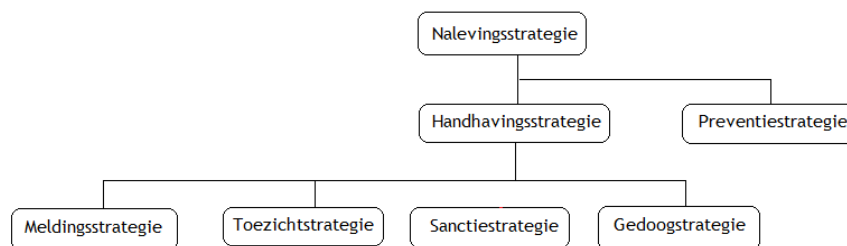
<sup>2</sup> Inclusief paddenstoelenteelt; deze implicatie geldt ook voor het vervolg van deze notitie.

<sup>3</sup> Voor enkele gevallen zal sprake zijn van gebruiksovergangsrecht.

dat bedrijfswoningen die voor wonen worden gebruikt een woonbestemming krijgen, mits de belangen van de omliggende bedrijfsmatige functies niet worden aangetast. Eventueel wordt hiervoor gebruik gemaakt van de bestemming 'voormalige agrarische bedrijfswoning'.

#### 4. Handhaving

De keerzijde van deze bestemmingswijze is handhaving. In alle gevallen waarbij sprake is van woonsituaties die strijdig zijn met het inpassingsplan zal, nadat het plan onherroepelijke status heeft verkregen,, door de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel, , actief worden opgetreden. Het is duidelijk dat dit een koerswijziging inhoudt ten opzichte van de staande praktijk. Wil de overheid daartoe overgaan, dan dient zij dit deugdelijk te onderbouwen en bekend te maken.. In het vervolg van deze paragraaf zal worden uiteengezet op welke wijze uitvoering aan deze beleidswijziging wordt gegeven. Daarbij is het volgende van belang. De eenzijdige focus in deze notitie op illegale bewoning van bedrijfswoningen in intensiveringsgebieden en magneetlocaties betekent niet dat overige gevallen van illegaal woongebruik binnen het gemeentelijke grondgebied niet zullen worden gehandhaafd. Elke vorm van normovertreding is in beginsel ongewenst en wordt dus met handhaving bedreigd. De handhavende capaciteit van het bevoegd gezag, i.c de gemeenten, is echter niet onbeperkt en dat houdt in dat prioritering onvermijdelijk is. Binnen die afweging maken de gemeenten vanuit het belang van de herstructureringsdoelstellingen in de Bommelerwaard de keuze om voorrang te geven aan de bewoningsproblematiek van de intensiveringsgebieden in de Bommelerwaard.De naleving van wettelijke normen kan op verschillende wijzen worden afgedwongen. Dit wordt wel de 'nalevingsstrategie' genoemd. De nalevingsstrategie geeft aan met welke instrumenten naleving van de wet- en regelgeving wordt bereikt en de rol die handhaving – in de breedste zin van het woord – daarin speelt.

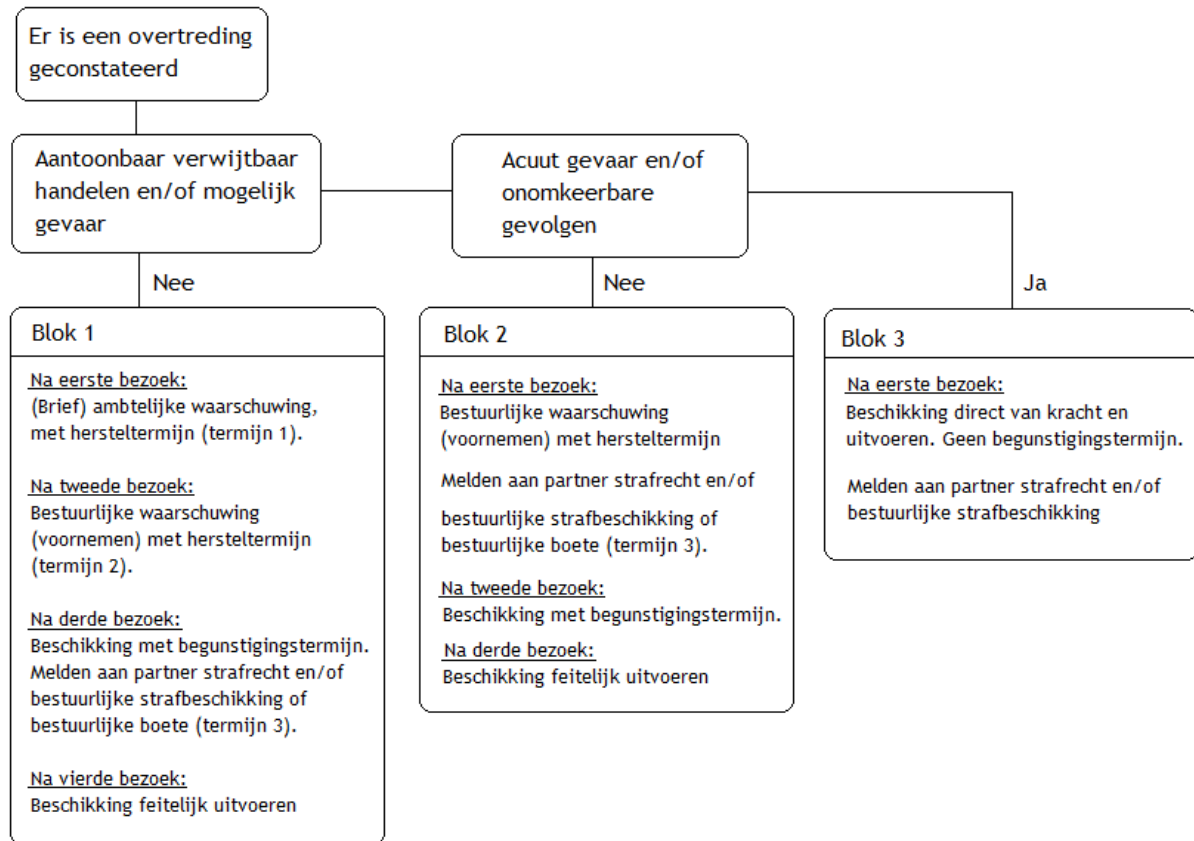


*Schema nalevingsstrategie*

Het schema maakt onderscheid tussen de handhavings- en de preventiestrategie<sup>4</sup>. Voor de kwestie van de bedrijfswoningen is alleen de eerstgenoemde strategie relevant. In het kader van actieve handhaving moet de overheid een sanctie- en gedoogstrategie vaststellen. Tussen de sanctiestrategie en de gedoogstrategie bestaat een samenhang en de beide strategieën dienen telkens vanuit deze onderlinge samenhang te worden gezien. Indien sprake is van een overtreding heeft het bevoegd gezag de keuze uit handhavend optreden of impliciet of expliciet gedogen. Voor zover wordt besloten om handhavend op te treden verloopt dit via de *sanctiestrategie*. Indien wordt besloten om impliciet of expliciet te gedogen, wordt de *gedoogstrategie* gehanteerd. De gemeenten Zaltbommel en Maasdriel hebben in hun onderscheidenlijke handhavingsnota's uiteengezet welke sanctiestrategie zij in welke gevallen toepassen. Daarbij hangt de mate van de handhavingsintensiteit af van de vraag of de overtreding aantoonbaar

<sup>4</sup> De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven. Het doel is om de betrokkenheid en het draagvlak voor spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Het gevolg is dat er minder toezicht en repressieve handhaving hoeft plaats te vinden, omdat er minder overtredingen worden gepleegd.

verwijtbaar handelen en/of mogelijk gevaar inhoudt, dan wel acuut gevaar en/of onomkeerbare gevolgen oplevert. Zie het onderstaande schema 'Sanctiestrategie'.



*Schema Sanctiestrategie*

Nu met betrekking tot de illegale bewoning van agrarische bedrijfswoningen een opschaling plaatsvindt van de *gedoogstrategie* naar de *sanctiestrategie* moet worden vastgesteld dat deze strategie niet zonder meer toepasbaar is. Er is immers jarenlang niet opgetreden tegen deze vorm van verboden gebruik en er doet zich vanuit de aard van de overtreding geen acute aanleiding voor om tot handhaving over te gaan. Die aanleiding volgt uitsluitend uit het feit dat de beleidsdoelstelling voor het gebied waarin de overtreding plaatsvindt wijzigt. Om die reden wordt in deze paragraaf een specifieke sanctiestrategie voor de handhaving van de illegale bewoning van bedrijfswoningen uitgewerkt.

## 5. Constateren van de overtreding

De handhaving start met de constatering van de overtreding. Die overtreding is in het algemeen niet direct zichtbaar. Of een woning wordt bewoond door personen die al dan niet in een bedrijfseconomische verhouding tot het bijbehorende bedrijf staan is vanaf de openbare weg niet waarneembaar. Hoe is dan vast te stellen dat een opstal niet bestemmingsconform – dus niet als agrarische bedrijfswoning – wordt gebruikt? De volgende indicatoren zijn daarvoor beslissend.

1. Het moet gaan om een woning die volgens het inpassingsplan deel uitmaakt van een agrarisch bouwvlak, dan wel als agrarische bedrijfswoning is bestemd (het doel van het bestemmingsplan was immers de bedrijfswoning ten dienste te laten komen van het bijbehorende bedrijf).

2. De hoofdbewoner(s) moeten in de GBA zijn ingeschreven op het bewuste adres.
3. Vast moet staan dat er geen bedrijfseconomisch verband bestaat tussen de hoofdbewoner(s) en het bijbehorende agrarische bedrijf. Er is dus geen sprake van dat:
  - a. op naam van de hoofdbewoner(s)<sup>5</sup> een melding m.b.t. het bijbehorende agrarische bedrijf uit hoofde van het toepasselijke milieurechtelijke kader is geaccepteerd;
  - b. op naam van de hoofdbewoner(s) een milieuvergunning m.b.t. het bijbehorende agrarische bedrijf is verleend;
  - c. de hoofdbewoners(s) voor hun inkomen rechtstreeks en in hoofdzaak zijn aangewezen op het bijbehorende agrarische bedrijf.

Indien aan de indicatoren 1 tot en met 3b. is voldaan, ligt de bewijslast voor indicator 3c bij de aangeschrevene.

## 6. Bevoegdheid

De aanschrijving wordt op naam gesteld van degene die het in zijn macht heeft om aan de overtreding een eind te maken. In het algemeen is dit de eigenaar, maar het kan ook de beperkt zakelijk gerechtigde zijn (b.v. erfpachter). Op grond van artikel 7.1 Wro zijn B en W het bevoegd gezag voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wro en de Wabo.

## 7. Sanctiestrategie illegale bewoning intensiveringsgebieden

De overtredingen zijn van dien aard dat de handhaving geheel binnen Blok 1 van de Sanctiestrategie kan worden afgewikkeld (zie schema Sanctiestrategie), zij het dat de stappen niet geheel identiek zijn. Na de constatering van de overtreding, start de handhaving met het *eerste bezoek*. Tijdens dit bezoek geeft het PHTB tekst en uitleg over de regeling die in het inpassingsplan is opgenomen over de bedrijfswoningen en wat dit betekent voor de rechtmatigheid van de woonsituatie. In het gesprek geeft het PHTB tevens aan in hoeverre de overtreding voor legalisatie in aanmerking komt. Voorts geeft het PHTB een uiteenzetting over het vervolg van het handhavingstraject. Na het *eerste bezoek* ontvangt de overtreder een brief waarin het PHTB de essenties van het gesprek samenvat. Deze brief heeft het karakter van een *vooraankondiging herstelsanctie* (een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding). De vooraankondiging is geen besluit in de zin van art 1:3 Awb. Er is dus nog geen besluit genomen over de handhaving. In ieder geval bevat de brief de volgende onderdelen:

1. De **constatering** van de overtreding, zijnde niet bestemmingsconform gebruik van de gronden in de vorm van bewoning van een agrarische bedrijfswoning;
2. de **aankondiging** dat het bestuursorgaan voornemens is een (bestuurlijke) herstelsanctie, inhoudende een last onder dwangsom op te leggen, indien niet binnen een termijn van drie jaren (de hersteltermijn) de overtreding ongedaan wordt gemaakt. Die termijn moet toereikend worden geacht om de bedrijfswoning tegen een marktconforme prijs te verkopen, in ieder geval is zij van dien aard dat zij recht doet aan de impact die de handhavingssactie op de bewoner(s) heeft;

---

<sup>5</sup> Hoofdbewoner is de meerderjarige persoon (dan wel personen) die als bewoner op het betreffende adres in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) is ingeschreven.

3. de **mededeling** dat tegen de vooraankondiging een zienswijze kan worden ingediend (artikel 4:8 Awb);
4. het **aanbod** om de aangeschrevene te ondersteunen bij de overgang naar bestemmingsconform gebruik via legalisatie, met dien verstande dat dit aanbod ingetrokken kan worden verklaard wegens 'verwijtbaar stilzitten' indien er pas gedurende het derde jaar een beroep op wordt gedaan. De ondersteuning van het PHTB kan uit vele activiteiten bestaan, zoals:
  - a. grondaankoop;
  - b. bemiddeling in pachtconstructies;
  - c. makelaarsdiensten tussen eigenaren onderling,
5. de **waarschuwing** dat de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de lastgeving bij de aangeschrevene ligt.

Per aangeschrevene legt het PHTB een dossier aan waarin het aantekeningen maakt van de ontwikkelingen gedurende de 3-jaarstermijn. Ook van het verloop van de zienswijzeprocedure wordt in het dossier verslag gedaan. Het dossier dient tevens als de verantwoording van de onderzoeksverplichting ex artikel 3:2 Awb indien en voor zover het besluit tot toepassing van een herstelsanctie, bestaande uit een last onder dwangsom, wordt genomen.

Gedurende de 3-jaarstermijn nodigt het PHTB de aangeschrevene ten minste eenmaal per jaar uit voor een voortgangsoverleg.

Indien na ommekomst van de 3-jaarstermijn blijkt dat de gronden nog altijd niet bestemmingsconform worden gebruikt, treedt de formele fase van het handhavingstraject in werking. Het PHTB draagt het dossier over aan het desbetreffende college, dan wel de ODR, waarna het besluit wordt genomen over de toepassing van een herstelsanctie, bestaande uit een last onder dwangsom. Het besluit kan tweeledig zijn:

- *Opschorting van het handhavingstraject.* Hiertoe wordt besloten indien uit het dossier blijkt dat de locatie (alsnog) voldoet aan de legalisatievoorwaarden (zie hieronder). De opschorting duurt tot na het onherroepelijk worden van het legalisatietraject.
- *Toepassen van een herstelsanctie, bestaande uit een last onder dwangsom.* Hiertoe wordt besloten indien uit het dossier blijkt dat de locatie niet voldoet aan de legalisatievoorwaarden en dat de gronden om objectieve en niet-verwijtbare redenen aantoonbaar niet inzetbaar waren voor de herstructurering, in welk geval de begunstigingstermijn op 12 maanden wordt gesteld. In alle andere gevallen wordt de begunstigingstermijn op 3 maanden gesteld.

De hoogte van de dwangsom komt overeen met de schade die de illegale situatie oplevert voor de herstructurering, waarbij de actuele grondwaarde voor tuinbouwgebruik als maatstaf dient. Verbeurte (als straf verloren gaan) van de dwangsom geldt niet als afkoop van de overtreding. Aan de lastgeving moet dus te allen tijde worden voldaan.

Indien wordt besloten tot de toepassing van een herstelsanctie, bestaande uit een last onder dwangsom, brengt het desbetreffende college, dan wel de ODR de beschikking uit aan de overtreder. De beschikking bevat de van toepassing zijnde begunstigingstermijn.

Bij een besluit tot opschorting bewaakt het PHTB de voortgang van de legalisatie. Indien dat traject niet succesvol kan worden afgesloten, treedt alsnog de procedure tot toepassing van een herstelsanctie bestaande uit een last onder dwangsom in werking.

Deze specifieke Sanctiestrategie, genaamd 'Sanctiestrategie illegale bewoning herstructureringsgebieden', is verbeeld in het onderstaande schema.



*Schema Sanctiestrategie illegale bewoning herstructureringsgebieden*

# Gemeenten/ODR

## Taakverdeling

# PHTB

