



VROM-Inspectie
*Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

Rapportage actualiteit en handhaving bestemmingsplannen

Versie 14 december 2009

Datum	14 december 2009
Status	Definitief

Colofon

Versie	14 december 2009
Contactpersoon	Rob Naafs VROM-Inspectie Uitvoering Programma RMD Kennemerplein 6-8 Postbus 1006 2001 BA Haarlem
Auteurs	Marc Beemer Rob Naafs

Samenvatting

Aanleiding en afbakening

Gemeenten actualiseren niet tijdig hun bestemmingsplannen en handhaven bestemmingsplannen onvoldoende. Eenderde van de gemeenten beschikt over een volledig actueel bestemmingsplannenbestand. Verder geldt dat slechts bij eenderde van de gemeenten de toezichts- en handhavingsinzet voldoende is en geldt zelfs voor één op de vijf gemeenten dat de inzet ronduit tekortschiet. Dit is het eindbeeld uit de gemeenteonderzoeken die de VROM-Inspectie (VI) in de periode 2003-2007 heeft uitgevoerd. Dit kan gevolgen hebben voor de doorwerking en naleving van een aantal nationaal ruimtelijke belangen.

Er is door het ministerie van VROM al een aantal maatregelen genomen dat bijdraagt aan een verbetering van het tijdig actualiseren en handhaven van bestemmingsplannen door gemeenten. Dit betreft voorschriften in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)-Ruimte.

De indruk bestaat dat dit eindbeeld nog niet substantieel is verbeterd en er is twijfel of met het aanvullend instrumentarium voldoende verbetering wordt bereikt. De VI heeft daarom opdracht gekregen om te bevorderen dat de gemeentelijke taakuitvoering verbetert en hierbij na te gaan of het wenselijk is dat VROM aanvullende maatregelen neemt. Omdat het onderzoek een interne focus heeft, zijn eventueel door IPO en VNG te nemen maatregelen hierin verder niet betrokken.

Aanpak onderzoek

In de eerste plaats is indicatief bepaald of en in welke mate de huidige taakuitvoering door gemeenten inmiddels is verbeterd ten opzichte van het eindbeeld uit de gemeenteonderzoeken. Vervolgens zijn 2 analyses uitgevoerd die ontbreken in het eindrapport van de gemeenteonderzoeken. Hierbij is gebruik gemaakt van relevante rapportages en is een in- en externe gespreksronde georganiseerd. De analyses betreffen;

1. Een analyse van verklaringen voor het niet tijdig actualiseren en het onvoldoende handhaven van bestemmingsplannen. Deze verklaringen zijn gericht op de factoren 'weten, kunnen en willen'.
2. Een analyse van theoretische risico's voor de nationaal ruimtelijke belangen die in belangrijke mate afhankelijk zijn van het instrument bestemmingsplan. Hiervoor is een aantal kans- en effectindicatoren ontwikkeld waarop de belangen op basis van professional judgement (VI) zijn gescoord

Omdat de analyseresultaten daartoe aanleiding gaven zijn aanbevelingen gedaan met mogelijke aanvullende maatregelen uit te voeren door DGR en de VI. Dit is ondergebracht in een interventieplan.

Actualiteit bestemmingsplannen (analyseresultaten en interventies)

Huidig beeld gemeentelijke taakuitvoering

Er zijn geen indicaties dat de huidige situatie over de actualiteit van bestemmingsplannen is verbeterd ten opzichte van het eindbeeld uit de gemeenteonderzoeken. Ondanks dat veel gemeenten werk maken van de actualisering van hun bestemmingsplannen en er koplopers zijn die de klus al hebben geklaard, moet er nog veel gebeuren voordat volledige actualisatie van bestemmingsplannen in 2013/2015 een feit is. Dit beeld komt ook naar voren in een

onlangs door Oranjewoud uitgevoerd onderzoek naar de ervaringen van ambtenaren met de WRO.

Verklaringen voor niet tijdig actualiseren

Belangrijke knelpunten zijn de kosten die gemoeid zijn met de verplichte onderzoeken bij bestemmingsplanprocedures en met de -al dan niet in te huren-capaciteit om de actualisering uit te voeren. Deze verklaringen, soms in samenhang met het ontbreken van een eigen belang als drijfveer, draagt er toe bij dat gemeenten vaak aan het actualiseren een te lage prioriteit toekennen.

Risico's van het niet tijdig actualiseren (kans maal effect)

Uit de analyse volgt dat bij de op bescherming gerichte nationaal ruimtelijke belangen de kans groter is, dat niet tijdig doorwerking van die belangen in bestemmingsplannen plaatsvindt dan bij op ontwikkeling gerichte belangen. Dit geldt in het bijzonder voor belangen in de laagdynamische gebieden. In dynamische gebieden waar ontwikkelingen worden gerealiseerd zal eerder een concrete aanleiding zijn om het bestemmingsplan te wijzigen.

De kans is ook groter dat nog geen doorwerking heeft plaatsgevonden als het betreffende belang een relatief recent of recent gewijzigd beleidsonderwerp betreft. Onduidelijkheid over op welke wijze gemeenten het ruimtelijk belang in bestemmingsplannen moeten laten doorwerken, vergroot ten slotte ook de kans dat actualisering niet tijdig plaatsvindt.

De potentiële effecten van niet tijdige doorwerking laten zich uitdrukken in schade aan veiligheid/gezondheid en natuur/landschap/cultuur en in financiële gevolgen en afbreuk aan het imago van de overheid.

Toepassing van deze indicatoren leidt tot de conclusie dat het grootste potentiële risico moet worden toegekend aan een niet tijdige doorwerking van nationaal ruimtelijke belangen die zich richten op:

- Kust en Noordzee
- Ecologische Hoofdstructuur (EHS), Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en Natuurbeschermingswet(NBW)-gebieden
- IJsselmeergebied
- Luchtkwaliteit
- Ontwikkeling Schiphol 2030
- Ruimte voor de Rivier
- Nationale landschappen
- Werelderfgoederen
- Planologische Kernbeslissing (PKB) Structuurschema Buisleidingen

Interventieplan

De VI concludeert dat het wenselijk is om aanvullende maatregelen te nemen. De stelselverantwoordelijkheid van de minister, het huidige beeld van de taakuitvoering door gemeenten en de analyse van verklaringen en risico's geven daarvoor voldoende aanleiding.

De aanbevolen interventies richten zich op het informeren, stimuleren, monitoren en sanctioneren van gemeenten, zoals:

- Monitoren van- en publiceren over de voortgang van de actualisering.
- Aandachtspunten voor de invoeringsbegeleiding van de AMvB-Ruimte.
- Uitvoeren van themaonderzoeken op de als risicovol geprioriteerde nationaal ruimtelijke belangen om het feitelijk risico vast te stellen en na te gaan of hierop actie moet worden ondernomen¹.
- uitbreiding van de handreiking Ruimtelijke Ordening (RO) en Milieu.
- Kostenvermindering door (onderzoek naar) reductie van de onderzoeksplichten en inzetten van stimuleringsubsidies.
- Noodzaak onderzoeken om het sanctie-instrumentarium uit te breiden met sancties voor niet-dynamische gebieden en het horizontaal toezicht te versterken.

Handhaving bestemmingsplannen (analyseresultaten en interventies)

Huidig beeld gemeentelijke taakuitvoering

Onder de handhavingstaak is ook het toezicht op naleving van bestemmingsplannen begrepen.

De uitvoering van deze taak is niet of nauwelijks verbeterd ten opzichte van het eindbeeld uit de gemeenteonderzoeken.

Verklaringen van het niet handhaven

Gemeenten zijn niet altijd doordrongen van effecten van strijdigheden. Ook gaan sommige gemeenten er van uit dat er zich geen strijdigheden voordoen of er geen gemeentelijke belangen in het geding zijn, zolang geen concrete signalen worden ontvangen. De passieve houding in die gemeenten komt voort uit het ontbreken van draagvlak voor de (handhaving van) nationaal ruimtelijke belangen of het ontbreken van inzicht in de risico's. Als belangen vervolgens ook bij derden (burgers, stakeholders) ontbreken, leidt dit er toe dat strijdigheden niet worden waargenomen en de gemeente niet handhaaft.

Verder speelt mee dat de kosten en inspanningen bij handhavingszaken groot zijn. In samenhang met het ontbreken van een eigen gemeentelijk belang versterkt dit de passieve gemeentelijke houding. Anders dan bij actualisering van bestemmingsplannen ontbreken wettelijke voorschriften en (direct werkende) sanctie-instrumenten om handhaving te bevorderen. Ten slotte wordt de prikkel die van rijkstoezicht uitgaat inmiddels afgebouwd (interbestuurlijk toezicht).

Risico's van het niet handhaven (kans maal effect)

Uit de analyse van verklaringen voor niet handhaven volgt dat de kans hierop groter is als lokaal draagvlak voor een nationaal ruimtelijk belang ontbreekt. Ook is de kans groter dat gemeenten geen toezicht uitoefenen als andere toezichthoudende instanties dit ook behoren te doen, bijvoorbeeld op verleende vergunningen. Ten slotte is de kans groot dat gemeenten niet handhaven, als door de aard van de strijdige activiteiten detectie ervan moeilijk is. Bij een aantal op bescherming gerichte ruimtelijke belangen hebben dergelijke activiteiten een groot schadelijk effect.

¹ Opgenomen in het jaarcontract 2010.

De effecten die door niet handhaven kunnen optreden zijn dezelfde als die bij het niet tijdig actualiseren van bestemmingsplannen. De indicatoren voor de risico's van niet handhaven wegend, leidt tot het toekennen van een verhoogd risico aan in beginsel dezelfde categorieën nationaal ruimtelijke belangen als bij actualisering. Binnen deze categorieën worden wel andere accenten gelegd. De prioriteiten zijn:

- Verbetering Basiskwaliteit Hoofdinfrastructuur
- Kust en Noordzee
- EHS, VHR en NBW-gebieden
- PKB Structuurschema Buisleidingen
- Ruimte voor de Rivier
- Ontwikkeling Schiphol 2030
- Rijksbufferzones
- Recreatievoorzieningen

Interventieaanpak

Om de hiervoor bij "actualisering" weergegeven concludeert de VI dat het wenselijk is om aanvullende maatregelen te nemen, die zich richten op het informeren, stimuleren, monitoren en sanctioneren van gemeenten, zoals:

- Monitoren¹ van- en publiceren over de handhavingsjaarverslagen.
- Uitvoeren van themaonderzoeken op de als risicovol geprioriteerde nationaal ruimtelijke belangen.
- Handreikingen maken met praktijkvoorbeelden.
- Draagvlak scheppen na gemeenteraadsverkiezingen.
- Ontwikkelen sanctie-instrumenten voor gemeenten en rijk.

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	8
1.1 Doelgroep rapportage	8
1.2 Aanleiding	8
1.3 Doelstelling	8
1.4 Aanpak en afbakening	9
1.5 Leeswijzer	10
2 Conclusies analyse	11
2.1 Actualiteit bestemmingsplannen	11
2.1.1 Huidig beeld	11
2.1.2 Verklaringen	12
2.1.3 Risicoanalyse	13
2.2 Handhaving bestemmingsplannen	15
2.2.1 Huidig beeld	15
2.2.2 Verklaringen	16
2.2.3 Risicoanalyse	17
3 Interventieaanpak	20
3.1 Van risicoanalyse naar interventieaanpak	20
3.2 Actualiteit bestemmingsplannen	20
3.2.1 Eerder genomen of in gang gezette maatregelen	20
3.2.2 Motivering noodzaak aanvullende interventies	21
3.2.3 Aanbevelingen interventie(optie)s	22
3.3 Handhaving bestemmingsplannen	24
3.3.1 Eerder genomen of in gang gezette maatregelen	24
3.3.2 Motivering noodzaak aanvullende interventies	24
3.3.3 Aanbevelingen interventie(optie)s	25
Bijlage 1 Uitgangspunten voor de analyse	27
Bijlage 2 Overzicht geraadpleegde literatuur en geïnterviewde instanties	32
Bijlage 3 Verklaringen	34
Bijlage 4 Risicomatrix	40
Bijlage 5 Interventieplan	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

1 Inleiding

1.1 Doelgroep rapportage

Deze rapportage is primair bedoeld voor intern (VROM) gebruik.

1.2 Aanleiding

Van 2002 t/m 2007 heeft de VI bij alle gemeenten de uitvoering van de VROM-taken onderzocht en waar nodig afspraken gemaakt ter verbetering daarvan. Eind 2008 is het eindrapport uitgebracht en aangeboden aan de beleidsdirecties, de minister en de Tweede Kamer.

Volgens het eindrapport scoren veel gemeenten onvoldoende op de actualiteit van hun bestemmingsplannen en op de zorg voor de naleving van hun bestemmingsplannen. Slechts eenderde van de gemeenten beschikt over een volledig actueel bestemmingsplannenbestand. Verder geldt dat slechts bij eenderde van de gemeenten de toezichts- en handavingsinzet voldoende is en geldt zelfs voor één op de vijf gemeenten dat de inzet ronduit tekortschiet. Het eindrapport van de gemeenteonderzoeken roept dan ook zonder meer het beeld op dat het met de doorwerking en de naleving van nationaal ruimtelijke belangen niet goed is gesteld.

Actuele bestemmingsplannen zijn belangrijk voor het realiseren van het nationaal ruimtelijk beleid: een verouderd plan kan immers ontwikkelingen toelaten die het nationaal ruimtelijk beleid doorkruisen of onvoldoende mogelijkheden bevatten voor het realiseren van de ontwikkelingsdoelen.

Eén van de doelstellingen van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is een toename van het aantal actuele plannen. De Wro kent een sanctie op het niet-actueel zijn. Daarnaast geldt de verplichting voor gemeenten om voor 1 juli 2013 respectievelijk 1 juli 2015 bestemmingsplannen in overeenstemming te hebben gebracht met de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)-Ruimte.

Als er sprake is van een actueel plan, waarin het nationaal ruimtelijk beleid goed is opgenomen, is het ook van belang dat dit bestemmingsplan wordt gehandhaafd. In de Wro zijn voorschriften opgenomen om het zogenaamde horizontale toezicht op lokaal niveau te versterken (beleidsvoornemens handhaving en handavingsjaarverslagen). In relatie tot de versobering van het interbestuurlijk toezicht zijn voor de gemeentelijke taakuitvoering (in het kader van de WABO) kwaliteitscriteria ontwikkeld. Deze criteria gelden ook voor toezicht en handhaving op grond van de Wro.

Er is twijfel of gemeenten alleen door deze maatregelen tot een betere taakuitvoering zullen komen. Onvoldoende doorwerking van nationaal ruimtelijke belangen is immers vooral een probleem dat op rijksniveau wordt ervaren. De beleidsdirectie DGRuimte (DGR) heeft het programma Ruimte, Mooi en Duurzaam (RMD) van de VI opdracht gegeven te bevorderen dat de gemeentelijke taakuitvoering verbetert en hierbij na te gaan of aanvullende maatregelen nodig zijn.

1.3 Doelstelling

Het hoofddoel is om doorwerking van nationaal ruimtelijke belangen door actualisering van bestemmingsplannen te bevorderen en te bevorderen dat gemeenten er voor zorgdragen dat bestemmingsplannen waarin deze doorwerking heeft plaatsgevonden worden nageleefd, door middel van toezicht en handhaving.

Het doel van dit rapport is om inzicht te bieden in:

- o de huidige taakuitvoering door gemeenten t.o.v. het eindbeeld in de rapportage gemeenteonderzoeken
- o de verklaringen van niet tijdig actualiseren en niet handhaven
- o de theoretische risico's hiervan voor de nationaal ruimtelijke belangen die voor hun realisatie in belangrijke mate afhankelijk zijn van het bestemmingsplan
- o zo nodig voorstellen te doen voor aanvullende maatregelen die VROM kan nemen

1.4 Aanpak en afbakening

Analyse van huidige taakuitvoering, verklaringen en risico's

Er is een indicatieve analyse uitgevoerd naar de huidige taakuitvoering door gemeenten. Het eindbeeld van de gemeenteonderzoeken is namelijk gebaseerd op informatie uit de periode 2002-2007. Daardoor kan dit beeld verouderd zijn.

De gemeenteonderzoeken en het eindbeeld daarvan geven geen gedegen inzicht in verklaringen en risico's van de nalevingstekorten in de gemeentelijke taakuitvoering. Deze inzichten zijn van belang om zo nodig effectieve interventie maatregelen te kunnen benoemen en die vooral daar in te zetten waar de risico's te grootst zijn.

Om deze inzichten te verkrijgen is gebruik gemaakt van in- en externe rapportages die op deze materie ingaan en is -naast bij de VI aanwezige kennis- aan de (belangrijkste) instanties uit de keten gevraagd daarover hun visie te geven. Tot de geraadpleegde instanties behoren een aantal gemeenten, de VNG, een provincie en adviesbureaus (zie verder bijlage 2)

Voor de risicobepaling zijn de theoretische risico's voor de nationaal ruimtelijke belangen inzichtelijk gemaakt aan de hand van een aantal indicatoren. Op basis van professional judgement zijn de ruimtelijke belangen hierop gescoord en zijn de uitkomsten hiervan getoetst aan informatie uit gevoerde gesprekken. In het bijzonder gaat het om die belangen, die volgens de Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid geborgd dienen te worden via het instrument van bestemmingsplannen.

Interventieplan

De analyse van verklaringen en risico's geeft aanleiding om een interventieplan op te stellen. Hierin worden voorstellen gedaan voor interventies die zich richten op de nationaal ruimtelijke belangen waaraan een hoog risico is toegekend en voor meer generiek toepasbare interventies. De voorstellen richten zich vooral op maatregelen die het ministerie van VROM zelf kan nemen om de gemeentelijke RO-taakuitvoering te verbeteren. Thematische vervolgonderzoeken maken hiervan deel uit. Hierbij zal op gemeenteniveau het feitelijk risico in kaart worden gebracht.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de conclusies beschreven van de analyse. Het betreft:

- Een analyse (indicatief) of het eindbeeld uit de gemeentondezoeken in positieve of negatieve zin bijstelling behoekt.
- Een analyse van verklaringen voor de nalevingstekorten bij gemeenten die als basis kan dienen voor de keuze van interventie-instrumenten.
- Een analyse van risico's op grond waarvan prioriteiten worden gesteld.

De voor dit hoofdstuk relevante bijlagen zijn:

Bijlage 1: uitgangspunten voor de analyse

Bijlage 2: overzicht geraadpleegde literatuur en geïnterviewde instanties

Bijlage 3: verklaringen

Bijlage 4: risicomatrix

In hoofdstuk 3 zijn de aanbevelingen voor mogelijke interventies beschreven, waarbij een vertaling is gemaakt van de verklaringen en risicomatrix naar interventies.

De voor dit hoofdstuk relevante bijlage is:

Bijlage 5: interventieplan

2 Conclusies analyse

2.1 Actualiteit bestemmingsplannen

2.1.1 *Huidig beeld*

Eindbeeld gemeenteonderzoeken

Eén op de drie gemeenten bleek haar bestemmingsplannenbestand onvoldoende tot slecht op orde te hebben bij door de VI tussen 2002 en 2007 uitgevoerde gemeenteonderzoeken. Nog eens eenderde van de gemeenten had het gedeeltelijk op orde. Hieruit volgde dat met veel gemeenten afspraken zijn gemaakt over actualisering. In die gevallen is meestal een actualiseringsprogramma opgesteld. De realisatie daarvan neemt echter vaak vele jaren in beslag.

Bronnenanalyse

Uit VI-onderzoeksrapporten (o.a. diverse deelrapporten Handhaving Mooi Nederland uit 2008 en rapport buisleidingen 2008) volgt dat tussen de 50% en 75% van de bestemmingsplannen ouder is dan 10 jaar. Uitzondering vormt de onderzoeksrapportage Groene Hart (2007), waarin is vermeld dat 80% van de bestemmingsplannen voldoet aan het leeftijdscriterium.

Uit in- en externe interviews blijkt dat het merendeel van de gemeenten haar bestemmingsplannenbestand ook nu nog niet op orde heeft. Een selecte groep gemeenten is gereed met de actualisatie, het merendeel is actief met de actualisatie en sommige gemeenten moeten nog beginnen met de actualisatie.

Onder de WRO leidde actualisatie tot minder bestemmingsplannen (schaalgrootte neemt toe). De indruk bestaat dat onder de Wro het aantal kleine plannen weer toeneemt. Gemeenten beschikken in het algemeen over een actualiseringsprogramma. Of de einddatum van 2013/2015 wordt gehaald (door de achterblijvers) wordt betwijfeld.

Uit de interviews komt ook het beeld naar voren dat door veel gemeenten aan actualisering wordt gewerkt. Tegelijkertijd is men niet erg optimistisch dat het eindbeeld uit 2007 al substantieel is verbeterd.

Provincie Zuid-Holland

De provincie is gevraagd een beeld te geven van de actualiteit van de bestemmingsplannen binnen haar gemeenten. De provincie heeft een bestand geleverd van oktober 2008 met de gemeentelijke bestemmingsplannen, die op dat moment van kracht waren. Op het meetmoment 9 juni 2009 zijn van de in totaal 4.148 bestemmingsplannen er 2.967 ouder dan 10 jaar². Dit betreft ruim 71% van de plannen.

Eindconclusie

Ondanks dat veel gemeenten werk maken van de actualisering van hun bestemmingsplannen en er koplopers zijn die de klus al hebben geklaard, moet er nog veel gebeuren voordat volledige actualisatie van bestemmingsplannen in 2013/2015 een feit is.

² Hierin is niet de productie verwerkt tussen oktober 2008 en juni 2009.

2.1.2 Verklaringen

Weten

De geïnterviewde externe instanties hebben duidelijk een positiever beeld over het kennisniveau van het nationaal ruimtelijk beleid bij gemeenten (incl. onderdeel basiskwaliteit met een kanttekening voor kleinere gemeenten), dan uit andere bronnen naar voren is gekomen.

Wel is specifiek aangegeven dat er onduidelijkheid is over de verplichting tot onderzoek bij conserverende bestemmingsplannen en over Nationale Landschappen.

Kunnen

Kosten en een gebrek aan personele capaciteit vormen een belemmering bij het actualiseren van bestemmingsplannen. Dit gaat om kosten door de vele onderzoeken en doordat gemeenten veelal externe bureaus moet inschakelen. Dit laatste geldt in het bijzonder voor kleinere gemeenten. De krapte op de arbeidsmarkt voor dit taakveld leidt tot een verdere kostenverhoging en vertraging. Er is ook kritiek op de gemeentelijke procesaanpak; onvoldoende sturing en te veel projectmatig aangepakt in plaats van als reguliere activiteit.

Willen

Vooraf omdat de kosten en capaciteitsinzet hoog zijn, maken gemeenten een afweging of actualisering noodzakelijk is. Duidelijk komt naar voren dat het eigen belang sterk meespeelt in het prioriteit geven aan actualisering van bestemmingsplannen.

Verder geven oude globalere plannen gemeenten vaak meer onderhandelingsruimte. Met oude plannen waarin (belemmerende) nationaal ruimtelijke belangen nog niet zijn doorgewerkt, kunnen gemeenten meer een eigen ruimtelijke afweging maken.

Wro en AMvB

De Wro en de AMvB-Ruimte dragen bij aan het stimuleren van het actualiseringsproces. Zo is aangegeven dat vrijstellingsprocedures onder de WRO een grote rol speelden om bestemmingsplannen niet (partieel) te herzien. Verder werden gemeenten onvoldoende verplicht om nieuw ruimtelijk beleid door te laten werken in bestemmingsplannen. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden is duidelijker geworden en ook de met de Wro geïntroduceerde sanctie dat geen leges mogen worden geïnd, is een belangrijke pushfactor voor gemeenten gebleken. Wel is aangegeven dat er ook kanttekeningen bij het effect van de sanctie zijn te plaatsen (de werking ervan in laag-dynamische gebieden). Meerdere geïnterviewden vinden dat actualisering i.h.k.v. doorwerking pas moet plaatsvinden als zowel AMvB als de provinciale verordeningen zijn vastgesteld. Ook het digitaliseringsproces is genoemd als factor die bijdraagt aan efficiency en daardoor stimuleert om bestemmingsplannen te actualiseren.

Uit de interviews komt ten slotte naar voren dat toezicht door de VI-gemeenteonderzoeken een stimulans is geweest voor het actualiseringsproces.

Eindconclusie

Herzieningen in het stelsel door de Wro en de AMvB-Ruimte stimuleren het actualiseringsproces. Desondanks zal dit niet zonder meer in alle gemeenten leiden tot tijdige actualisering. Belangrijke knelpunten zijn de kosten van de verplichte onderzoeken bij bestemmingsplanprocedures, de in te huren capaciteit en het ontbreken van een eigen belang als drijfveer. Dit draagt ter toe bij dat gemeenten vaak aan het actualiseren een te lage prioriteit toekennen.

2.1.3

Risicoanalyse

De definitie voor risico luidt: de kans dat de gemeente het nationaal ruimtelijk belang nog niet heeft laten doorwerken in bestemmingsplannen en het mogelijke effect wat daar vervolgens van uit kan gaan (kans x effect). Hewt leeftijdscriterium (10 jaar) is hierbij dus niet als uitgangspunt genomen.

De kans- en effectindicatoren zijn beschreven in bijlage 1.

Kans

De kans dat meer recent nationaal ruimtelijk beleid nog niet is doorgewerkt is het grootst. In het bijzonder geldt dit bij oudere bestemmingsplannen. De doorwerking van ouder ruimtelijk beleid zou inmiddels moeten hebben plaatsgevonden. Vanaf 1965 toetst het rijk gemeentelijke bestemmingsplannen hierop.

De kans dat ontwikkelingsgerichte ruimtelijke belangen doorwerken in bestemmingsplannen is groter dan die bij ruimtelijke belangen gericht op bescherming. Aanpassing van het bestemmingsplan is immers meestal nodig, omdat het plan nog niet in de beoogde functie(s) voorziet. Op bescherming gerichte belangen zijn juist gebaat bij het tegengaan van ontwikkelingen, zodat een drijfveer tot aanpassing ontbreekt. In relatie hiermee is de kans dat een bestemmingsplan actueel is, groter in dynamische dan in laagdynamische gebieden.

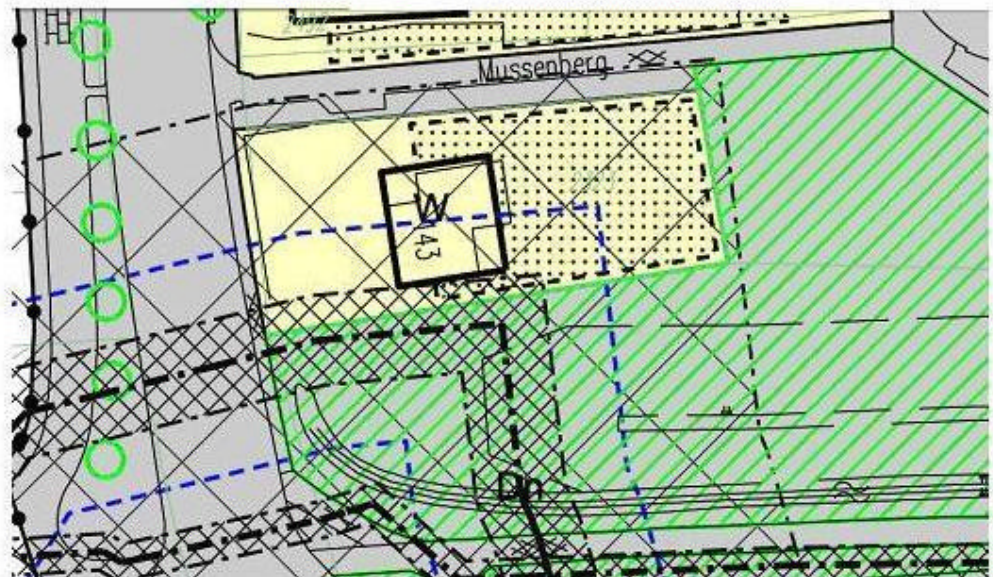
Duidelijkheid hoe een ruimtelijk belang in bestemmingsplannen moet worden vertaald, draagt bij aan een tijdige en juiste doorwerking. Een voorbeeld hiervan is de onduidelijkheid over begrenzingen van en kernkwaliteiten voor Nationale Landschappen. Ook stimuleringsmaatregelen zoals subsidieregelingen of gezamenlijke actieprogramma's dragen bij aan een doorwerking in bestemmingsplannen. Een voorbeeld hiervan zijn maatregelen bij het beleid "Ruimte voor de rivier".

De kans dat bestemmingsplannen niet actueel zijn, geldt zowel voor op bescherming gerichte belangen (voor natuur, cultuur en landschap) als voor belangen die zijn gericht op de basiskwaliteit (EV, vooral buisleidingen en geluid). Voor luchtkwaliteit speelt dit minder, omdat dit pas een rol gaat spelen bij nieuwe ontwikkelingen. Voor buisleidingen is ook nog opgemerkt dat hierop in het verleden minder is getoetst, omdat het rijk er (ten onrechte) op vertrouwde dat de leidingbeheerder toetste.

Effect

Het grootste effect gaat uit van die schade die onherstelbaar is. Het gaat om schade aan te beschermen waarden of aan veiligheid en gezondheid. Te beschermen waarden kunnen zijn het landschap zelf (nationaal landschap), de open ruimte (bufferzones, snelwegpanorama's), de ecologie (Ecologische Hoofdstructuur (EHS), Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en Natuurbeschermingswet (NBW)-gebieden) of archeologische en cultuurhistorische waarden (beschermde stads- en dorpsgezichten). Bij landschap en ecologie wordt bij onherstelbare schade vooral gedacht aan schade door ruimte in plannen die leidt tot verstening en veranderd functiegebruik (nieuwe bedrijvigheid, geleidelijke verrommeling van het landschap). Maar ook een andere inrichting (gewijzigd grondgebruik) kan het landschap ernstig aantasten. In tegenstelling tot bij veiligheidsbelangen, ontstaat de schade bij groene belangen vooral door cumulatie.

Veiligheidsrisico's ontstaan waar woon- en kantoorfuncties (kwetsbare en beperkt kwetsbare bestemmingen) zich nabij Besluit risico's zware ongevallen (BRZO)-bedrijven en transportroutes (onder- en bovengronds) voor brand- en explosiegevaarlijke stoffen bevinden. Gezondheidsrisico's ontstaan waar woonfuncties zich nabij industrie en rail- of wegverkeer bevinden. De geïnterviewden geven het meeste gewicht aan schade die kan ontstaan bij externe veiligheidsonderwerpen.



Woning (kwetsbaar object) binnen de plaatsgebonden risicocontour van een buisleiding (blauwe lijn) van een vastgestelde plankaart.

De eventueel geboden ruimte voor ongewenste activiteiten in oudere bestemmingsplannen is in het algemeen beperkt. Het gaat (meestal) niet om ontwikkelingen op een schaal van woonwijken of bedrijventerreinen. Per geval is het effect op het (doel van) het betreffende nationaal ruimtelijk belang beperkt. Echter, door een optelling van (ruimte voor) ongewenste ontwikkelingen kan wel een aanzienlijk negatief effect ontstaan. Ook een goede voorbeeldwerking is essentieel, bijvoorbeeld voor (naburige) gemeenten waar hetzelfde ruimtelijke belang geldt (bijvoorbeeld een bufferzone).

Toepassing risicomatrix

In de risicomatrix wordt het theoretische risico (kans x effect) ingeschat per nationaal ruimtelijk belang en op basis hiervan worden prioriteiten gesteld. Er is gescoord op vier kansindicatoren (Zie voor verdere toelichting en voorbeeld bijlage 1):

- beleid < 10 jaar
- beleid gewijzigd < 10 jaar
- onduidelijkheid
- laag-dynamisch

en op vier effectindicatoren:

- schade veiligheid en gezondheid
- schade natuur, landschap en cultuur
- schade financieel
- schade imago

De scoring zelf is opgenomen in bijlage 4.

De prioriteiten die uit de risicomatrix volgen zijn getoetst aan intern en extern genoemde prioriteiten. Daarnaast zijn de prioriteiten nog eens handgewogen door enkele deskundigen uit de projectgroep. Op basis hiervan is geconcludeerd dat de score uit de matrix volstaat, met uitzondering van het onderwerp Externe Veiligheid (buisleidingen), dat als prioriteit moet worden toegevoegd.

Eindconclusie

Uit de toegepaste score volgt de volgende prioriteitsstelling (prioriteit 1), die kan dienen voor de selectie van themaonderzoeken waarbij het feitelijk risico wordt onderzocht:

Nationaal ruimtelijk belang		eindscore
10b	Kust en Noordzee	54
13	EHS, VHR, NBW	39
10d	IJsselmeergebied	36
9	Luchtkwaliteit	34
3	Ontwikkeling Schiphol 2030	30
10a	Ruimte voor de rivier	30
14	Nationale landschappen	30
15	Werelderfgoederen	30
40	PKB Structuurschema Buisleidingen	Extra

2.2 Handhaving bestemmingsplannen

2.2.1 Huidig beeld

Eindbeeld gemeenteonderzoeken

Onder de handhavingstaak is ook het toezicht op de naleving van bestemmingsplannen begrepen.

Het eindbeeld uit de VI-gemeenteonderzoeken (2002-2007) is dat tweederde van de gemeenten geheel of gedeeltelijk onvoldoende uitvoering gaf aan de handhaving van bestemmingsplannen. Ook voor dit onderdeel geldt dat naar aanleiding van deze onderzoeken met gemeentebesturen afspraken zijn gemaakt om deze taak te verbeteren. Dat heeft in veel gevallen geresulteerd in een toezichts- en handhavingsbeleid, extra capaciteit, handhavingsprogramma's etc.

Op grond van de Wro is een impuls gegeven aan versterking van het horizontale toezicht op een goede taakuitvoering, door te verplichten dat het college jaarlijks (beleids)voornemens over de handhaving bekend maakt en over de resultaten daarvan verslag doet aan de gemeenteraad (duale stelsel).

Bronnenanalyse

Op grond van de analyse van onderzoeksrapporten (waaronder ook recentere) en indrukken van VI-medewerkers die contacten met gemeenten onderhouden, is de verwachting dat de handavingsinzet van gemeenten niet is verbeterd. Waar dit wel het geval is, wordt ingeschat dat dit van tijdelijke aard is (persoonsgebonden). Er is meer aandacht voor handhaving van illegale bouw dan voor illegaal gebruik. Er is nauwelijks aandacht voor toezicht op aanlegvergunningen of activiteiten nabij buisleidingen.

De extern geïnterviewden zijn nagenoeg unaniem in hun oordeel dat het toezicht en handhaving van bestemmingsplannen een taak is waarvan de uitvoering nog steeds te wensen overlaat. Men verwacht dat het eindbeeld uit de gemeenteonderzoeken niet is verbeterd, danwel tijdelijk is verbeterd maar inmiddels weer afgezwakt. Vooral op het gebied van aanlegvergunningen en strijdig gebruik is nauwelijks sprake is van (programmatisch) handhaven. Het toezicht en handhaving op het gebied van de bouwregelgeving is wel verbeterd.

Eindconclusie

De uitvoering van deze taak is niet of nauwelijks verbeterd t.o.v. het eindbeeld uit de gemeenteonderzoeken.

2.2.2 Verklaringen

Weten

Veelal is het een bewuste keuze van gemeenten om geen structureel toezicht uit te oefenen. Soms gaan gemeenten er vanuit dat er niets valt te handhaven, behalve als daartoe concrete signalen worden gegeven door burgers of andere belanghebbenden. Gemeenten hebben hierdoor geen kennis van strijdigheden. Dit betekent dat het voor gemeenten van belang is dat er andere stakeholders in het gebied zijn. Doordat het echter voor derden vaak niet inzichtelijk is welke (ruimtelijke) regels van toepassing zijn in een gebied, komt de signaalfunctie onvoldoende tot stand.

Verder is een gemeente ook niet altijd doordrongen van de risico's van mogelijke strijdigheden of zijn die risico's abstract of manifesteren die zich pas op langere termijn (cumulatie), waardoor toezicht achterwege blijft. Handhaving is verder niet ingegeven door het rijksbelang maar door het bestemmingsplan zelf. Ten slotte is een gemeente nog al eens ten onrechte in de veronderstelling dat in langer bestaande situaties niet meer kan worden gehandhaafd.

Kunnen

Uit het arbeidsmarktonderzoek van de VI (2008) volgt dat de krapte op de arbeidsmarkt een rol speelt om aan voldoende gekwalificeerde toezichthouders en handhavers te komen. Voor kleine gemeenten speelt het ontbreken van functiescheiding een rol, waardoor toezichtstaken onder druk staan van vergunningverleningstaken.

Een belemmering in de handhaving vormt verder oude bestemmingsplannen, met slecht handhaafbare voorschriften of een te ruim geformuleerd overgangsrecht.

Willen

Het ontbreekt aan het erkennen van het nationaal ruimtelijk belang als het eigen belang, met tastbare baten voor burgers of bestuur. In samenhang met de hoge kosten, langdurige procedures met een ongewisse uitkomst bij handhaving, is dit aanleiding om toezicht en handhaving vaak een lage prioriteit te geven (het piepsysteem volstaat dan). Als strijdigheden dan toch aan het licht komen, wordt omwille van de kosten dan soms zonder afweging gekozen voor legalisering, waar ook nog leges voor vergunningverlening tegenover staan (dubbel voordeel). Ook zijn electorale belangen (met name in kleine gemeenten) of de wens vooral dienstverlenend te handelen, een motief om niet te handhaven. Ook onduidelijke,

tegenstrijdige of multi-interpretabele regels dragen niet bij aan een actieve toezichts- en handavingsinzet.

Vorenstaande argumenten om geen prioriteit te geven aan toezicht en handhaving, in het bijzonder als er geen identificatie is met nationaal ruimtelijke belangen, worden niet gecompenseerd door een wettelijke handavingsplicht, een bovenlokale toezichthouder en een sanctie-instrumentarium. Gemeenten komen er dus relatief gemakkelijk mee weg.

Eindconclusie

Gemeenten zijn niet altijd doordrongen van risico's van strijdigheden. Ook gaan gemeenten er van uit dat zich geen strijdigheden voordoen of er geen gemeentelijke belangen in het geding zijn, zolang geen concrete signalen worden ontvangen. Verder speelt mee dat de kosten en inspanningen bij handavingszaken groot zijn. Een belangrijke verklaring voor het geen prioriteit geven aan handhaving is de combinatie van kosten/inspanning en het ontbreken van een direct belang bij handhaving. Anders dan bij actualisering van bestemmingsplannen ontbreken wettelijke voorschriften en (direct werkende) sanctie-instrumenten om dit gedrag te corrigeren. Ten slotte wordt de prikkel die van rijkstoezicht uitgaat inmiddels afgebouwd (interbestuurlijk toezicht). Het is maar ten zeerste de vraag of het met de Wro geïntroduceerde horizontale toezicht (via het duale stelsel) voor dit onderwerp een dermate impuls geeft, dat gemeenten bestemmingsplannen naar behoren gaan handhaven.

2.2.3 *Risicoanalyse*

De definitie voor risico luidt: de kans dat een bestemmingsplan dat actueel is, niet wordt gehandhaafd.

De kans- en effectindicatoren zijn beschreven in bijlage 1.

Kans

De op bescherming gerichte nationaal ruimtelijke belangen zijn het meest gebaat bij handhaving van bestemmingsplannen, niet de ontwikkelingsgerichte belangen. De op bescherming gerichte belangen zijn de aan natuur en landschap te koppelen belangen, de cultuurhistorische belangen en de op veiligheid en gezondheid gerichte belangen.

De kans op niet handhaven van nationaal ruimtelijke belangen is evident als nog geen doorwerking van die belangen heeft plaatsgevonden in bestemmingsplannen. Er is dan immers nog geen handavingstitel op grond van het bestemmingsplan. Dit geldt derhalve voor oudere bestemmingsplannen in relatie tot relatief recent nationaal ruimtelijk beleid.

Daarentegen wordt ook door enkelen geopperd, dat het draagvlak voor ouder ruimtelijk beleid dat al wel is doorgewerkt, kan afnemen en er daardoor niet op wordt gehandhaafd. En oudere bestemmingsplannen bevatten vaak minder goed handhaafbare voorschriften.

Ook is de kans op niet handhaving groter als de detectiekans laag is. Dat is bijvoorbeeld het geval als het om een nationaal ruimtelijk belang gaat waar gemeenten, burgers en bedrijven zich niet mee identificeren. Dit kan worden veroorzaakt doordat het belang abstract is, niet duidelijk is, niet het eigen belang vertegenwoordigt of daar zelfs mee in strijd is of als strijdigheid met het belang niet direct tot zichtbare schade of klachten leidt. Er ontbreken in dat geval stakeholders. De detectiekans is ook lager in het buitengebied dan in dichtbevolkte gebieden, met veel belanghebbenden. Met name in buitengebieden en kwetsbare gebieden die niet bescherming genieten door de status van natuurgebied is de kans op schade groot. In het bijzonder geldt dit verder bij strijdigheden die ook weinig opvallen, zoals een gewijzigd grondgebruik of een gewijzigd gebruik van een gebouw.

De kans op niet handhaving door gemeenten is kleiner als op grond van andere wet- of regelgeving ook wordt gehandhaafd of een rijksinspectie 2^e lijns toezicht uitvoert. Dit is bijvoorbeeld het geval bij milieuhandhaving of bij toezicht door de Erfgoedinspectie.

Effect

Net als bij niet actuele bestemmingsplannen is het grootste effect van niet handhaven de schade die onherstelbaar is. Meest duidelijke voorbeeld is de schade aan archeologische waarden en cultureel erfgoed in het algemeen. Een ander evident voorbeeld is schade in het kader van externe veiligheid. Gezondheidsschade door een slechte luchtkwaliteit of geluidsoverlast manifesteert zich vaak pas op termijn, alhoewel geluidsoverlast veel klachten met zich meebrengt en daardoor weer tastbaar is.

Het effect op het landschap door niet handhaven is in beginsel kleinschalig. Het betreft relatief kleine strijdigheden door bouwactiviteiten, functie-, of inrichtingsveranderingen op perceelsniveau. Grootschaliger effecten van kleinere strijdigheden worden vaak pas zichtbaar op langere termijn, omdat het hier om een sluipend, cumulerend proces gaat. Voorbeelden hiervan zijn kleine bedrijven, die door niet handhaven zich steeds verder weten uit te breiden of door een geleidelijke verrommeling van het landschap (vergelijk schimmelinfectie).

Gemeenten treden niet altijd direct op tegen dan nog relatief geringe overtredingen.

Toepassing risicomatrix

In de risicomatrix wordt het risico (kans x effect) ingeschat per nationaal ruimtelijk belang en op basis hiervan worden prioriteiten gesteld. Er is gescoord op drie kansindicatoren (zie voor verdere toelichting en voorbeeld bijlage 1):

- geen lokaal draagvlak/belang
- strijdigheden met lage detectiekans
- flankerend Toezicht (selectiviteit)

en op vier effectindicatoren:

- schade veiligheid en gezondheid
- schade natuur, landschap en cultuur
- schade financieel
- schade imago

De scoring zelf is opgenomen in bijlage 4.

De prioriteiten die uit de matrix volgen zijn getoetst aan intern en extern genoemde prioriteiten. Daarnaast zijn de prioriteiten nog eens handgewogen door enkele deskundigen uit de projectgroep. Daaruit is geconcludeerd dat de onderwerpen recreatiewoningen en rijksbufferzones als prioriteit moeten worden toegevoegd. Verder wordt betwijfeld of aan de onderwerpen Ruimte voor de rivier, EV-transportassen en buisleidingen prioriteit moet worden toegekend.

Eindconclusie

Uit de toegepaste score volgt de volgende prioriteitsstelling (prioriteit 1), die kan dienen voor de selectie van themaonderzoeken waarbij het feitelijk risico wordt onderzocht:

Nationaal ruimtelijk belang		eindscore
2	Verbetering Basiskwaliteit Hoofdinfrastructuur	42
10b	Kust en Noordzee	36
13	EHS, VHR en NBW-gebieden	36
40	PKB Structuurschema Buisleidingen	36
10a	Ruimte voor de Rivier	30
3	Ontwikkeling Schiphol	30
13	Rijksbufferzones	extra
21	Recreatievoorzieningen	extra

3 Interventieaanpak

3.1 Van risicoanalyse naar interventieaanpak

Op grond van de in de analysefase verzamelde verklaringen (hoofdstuk 2 en bijlage 3) is een groslijst aan interventieopties samengesteld (bijlage 5). Deze lijst is ingedeeld naar de onderdelen Actualiteit en Handhaving van Bestemmingsplannen en naar de verklaringencategorieën 'weten, kunnen en willen'. Voor een deel van de verklaringen zijn al interventies genomen of inmiddels in gang gezet (zie onder 3.2.1 en 3.3.1).

De risicoanalyse heeft voor genoemde onderdelen prioriteiten opgeleverd in de nationaal ruimtelijke belangen. Een aantal interventies zal zich dan ook richten op deze prioriteiten. Daarnaast zijn interventies benoemd die in algemene zin toepasbaar zijn, dus los van specifieke nationaal ruimtelijke belangen.

In dit hoofdstuk zijn de interventieopties uit de groslijst gebundeld per organisatieonderdeel (DGR of VI), dat de beoogde interventie moet gaan uitvoeren.

3.2 Actualiteit bestemmingsplannen

3.2.1 *Eerder genomen of in gang gezette maatregelen*

Er is al een aantal maatregelen genomen om de gemeentelijke taakuitvoering voor actualiseren van bestemmingsplannen te verbeteren.

De Wro en de AMvB-Ruimte dragen bij aan het verbeteren van de gemeentelijke taak om bestemmingsplannen tijdig te actualiseren. Een aantal verklaringen waarom gemeenten niet tijdig bestemmingsplannen actualiseren, is hierdoor weggenomen. Dit betreft:

Aanscherping actualiseringsplicht

De WRO kende een algemene actualiseringsplicht van eens per 10 jaar. Met de Wro en de AMvB-Ruimte die in 2010 van kracht wordt, wordt de actualiseringsplicht aangescherpt. Dit betreft die nationaal ruimtelijke belangen, waar de AMvB-Ruimte regels voor stelt. Bestemmingsplannen die in werking zijn getreden voor 1 juli 2003 moeten voor 1 juli 2013 conform dit besluit zijn geactualiseerd en bestemmingsplannen van na die datum voor 1 juli 2015. Voor bestemmingsplannen waarop de regels van de AMvB-Ruimte niet van toepassing zijn, geldt nog steeds de reguliere 10-jaarstermijn. Wel kunnen gemeenten eenmalig een verlengingsbesluit nemen voor een periode van 10 jaar, als het bestemmingsplan nog in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

Scheppen van duidelijkheid

De Realisatieparagraaf Ruimte en de AMvB-Ruimte dragen er toe bij dat duidelijk wordt wat van gemeenten wordt verwacht wat betreft de doorwerking van de nationaal ruimtelijke belangen. Dit laat onverlet dat voor een aantal nationaal ruimtelijke belangen, waar gekozen is voor een getrapte doorwerking, de provinciale verordeningen de beoogde duidelijkheid moeten geven.

Wegnemen van alternatieven

Onder de WRO is in ruime mate gebruik gemaakt van de vrijstellingsprocedures conform artikel 19 lid 1 en lid 2. Dit ontsloeg gemeenten niet van de algemene

actualiseringsplicht van bestemmingsplannen, maar nam wel de drijfveer weg om te actualiseren op momenten dat ontwikkelingen daartoe aanleiding gaven³.

Inzetten van sancties

De sanctie dat geen bouwleges mogen worden geïnd als een bestemmingsplan niet actueel is, zet druk op gemeenten om hun bestemmingsplannen te actualiseren, in het bijzonder in dynamische gebieden.

3.2.2 *Motivering noodzaak aanvullende interventies*

De minister van VROM is stelselverantwoordelijk voor onder andere een goede gedecentraliseerde uitvoering van RO wet-en regelgeving en de realisatie van het nationaal ruimtelijk beleid.

Verder leert jarenlange ervaring dat gemeenten structureel onvoldoende inzet plegen op het actualiseren van hun bestemmingsplannen. Ook volgens de indicaties over de huidige gemeentelijke taakuitvoering (zie onder 2.1) is de achterstand nog groot. Uit de verklaringen blijkt dat gemeenten een eigen afweging maken, waarin kosten en eigen belangen leidend zijn (zie onder 2.2). Het risico is dan ook nog steeds reëel, dat waar nationaal ruimtelijke belangen niet direct als eigen belang worden geïdentificeerd, de relatief hoge kosten de doorslag geven om actualisering uit te stellen. Voor een aantal nationaal ruimtelijke belangen geeft dit een verhoogd risico (zie onder 2.3).

³ Met de crisis- en herstelwet wordt de koppeling tussen projectbesluit en actualiseringsverplichting van het bestemmingsplan weer losgelaten.

3.2.3 *Aanbevelingen interventie(optie)s*

De interventies zijn samengevat gericht op informeren, stimuleren, monitoren en sanctioneren.

Beleidsdirectie (DGR)

Aandachtspunten bij invoeringsbegeleiding AMvB-Ruimte

Waar nog onduidelijkheid bestaat over het nationaal ruimtelijk beleid zelf of de wijze waarop dit beleid moet doorwerken in bestemmingsplannen (inhoudelijk en procesmatig) kan dit worden weggenomen door de invoeringsbegeleiding van het besluit. De invoeringsbegeleiding moet zich daarbij niet alleen richten op gemeenten, maar ook op adviesbureaus. Bij de invoeringsbegeleiding kunnen aandachtspunten uit de verklaringenanalyse worden meegenomen. Voorbeelden hiervan zijn onderwerpen als (het vermeende risico op) planschade, de op internet beschikbare informatie en de gemeentelijke organisatie van het actualiseringsproces.

Inzetten stimuleringssubsidies

Ondanks dat via het gemeentefonds voor de RO-taakuitvoering geld aan gemeenten beschikbaar wordt gesteld, kan het inzetten van specifieke subsidies een extra stimulans zijn voor gemeenten, die enerzijds vinden dat kosten erg hoog zijn en anderszins dat ze geen direct eigen belang hebben bij actualisering. In het verleden hebben dergelijke subsidies (voor bestemmingsplannen buitengebied) of i.h.k.v. VOGM- en BUGM-regelingen duidelijk effect gehad.

Uitvoeren onderzoek naar mogelijkheid kostenreductie op onderzoeksplichten

Minder onderzoeksplichten maken bestemmingsplannen eenvoudiger en goedkoper. Het betreft hier een verkenning of bij kleine plannen of bij conserverende plannen het toepassen van een lagere drempelwaarde mogelijk is (bijvoorbeeld in de vorm van een verklaring, zoals bij het onderzoek naar bodemverontreiniging bij de aanvraag van een bouwvergunning). Hierbij kan worden samengewerkt met VI-RMD (stelsel) en eventueel andere departementen op wiens werkterrein de onderzoeksplichten liggen.

Formuleren van criteria voor de inzet van het wettelijk instrumentarium bij nalatige gemeenten

Het betreft hier de instrumenten pro-actieve aanwijzing en het rijksinpassingsplan. Er kan worden onderzocht of en wanneer deze instrumenten kunnen worden ingezet bij gemeenten, die niet op andere wijze zijn te overtuigen bestemmingsplannen te actualiseren, terwijl het evident is dat dit noodzakelijk is met het oog op de bescherming van nationaal ruimtelijke belangen.

Versterken horizontaal toezicht via de Wro

In de Wro is bepaald dat het college jaarlijks de gemeenteraad informeert over de voornemens en de resultaten van de handhaving van bestemmingsplannen. Hierbij wordt geappelleerd aan de verantwoordelijkheidsverdeling conform het duale stelsel. Als blijkt dat dit daadwerkelijk leidt tot een verbetering van de handhavingsuitvoering door gemeenten, kan ook voor de actualiseringstaak zo'n bepaling worden opgenomen in de Wro.

Scheppen verantwoordingsplicht voor uitkering RO-taken gemeentefonds

Voor de RO-taakuitvoering ontvangen gemeenten een uitkering via het gemeentefonds. Deze uitkering is niet geormerkt. Overwogen kan worden om deze uitkering wel te oormerken en gemeenten te vragen over de besteding ervan verantwoording af te leggen. Dit geeft een extra monitorings- en sturingsinstrument.

VROM-Inspectie

Monitoring voortgang actualisering bestemmingsplannen en publicatie van de resultaten.

Voor die nationaal ruimtelijke belangen waarvoor een verplichting geldt deze uiterlijk 2013/2015 in overeenstemming te brengen met de AMvB-Ruimte, zal jaarlijks (2010-2013) een monitor worden uitgevoerd op de voortgang bij gemeenten.

Publicatie van de voortgangresultaten met daarbij aangegeven welke gemeenten achterblijven, zal mogelijk druk geven bij de betreffende gemeentebesturen.

Uitvoeren van themaonderzoeken

Thematische onderzoeken op de geprioriteerde nationaal ruimtelijke belangen hebben (mede) tot doel om het feitelijke risico van ongewenste ontwikkelingen in niet geactualiseerde bestemmingsplannen te onderzoeken. Hierin kan worden samengewerkt met andere rijksinspecties. Ook kan worden onderzocht wat de specifieke verklaringen van de betreffende gemeenten zijn om bestemmingsplannen niet tijdig te actualiseren. Hierdoor kunnen maatwerkinterventies worden ingezet (bijvoorbeeld voorlichting over het betreffende belang, aandacht voor intergemeentelijke samenwerking (capaciteit-/kostenreductie), goede praktijkvoorbeelden stimuleren tot publicatie op VNG-website, bestuurlijk overleg en afspraken).

Uitbreiden van de handreiking RO en Milieu

Deze handreiking, die de VI vanaf 2010 in eigen beheer actualiseert, uitbreiden met informatie over de geprioriteerde nationaal ruimtelijke belangen. Hierin kan worden samengewerkt met het VI-programma Borging (Trendanalyse kwaliteit bestemmingsplannen). In de handreiking kan zo nodig ook worden verwezen naar beschikbare informatie op de VROM- en VNG-websites (bijvoorbeeld over procesaanpak en goede voorbeelden hiervan, informatie over stroomlijnen toetsen en de tool onderzoeksplichten). Het doel is geen nieuwe instrumenten te ontwikkelen, maar meer bekendheid te geven aan al bestaande instrumenten.

Evalueren van de Wro

Bezien in hoeverre van het kostenbesparende instrument beheersverordening gebruik wordt gemaakt (in uitvoering door PBL).

Verder kan onderzoek worden gedaan naar de werking van het sanctie-instrument leges en worden gezien of extra actualiseringsprikkelers nodig zijn. Hierbij kan het onderscheid tussen actualisering van bestemmingsplannen in hoog- en laagdynamische gebieden worden betrokken.

Verzorgen van een publicatie in Binnenlands Bestuur (of ander vakblad)

Het gaat hier om een publicatie over een gemeente die goed presteert op actualisering van bestemmingsplannen. Centraal staan hierbij de pullfactoren en de aanpak van deze gemeente. Opties zijn Arnhem of Apeldoorn (bekend vanuit dit project). Ter introductie van het artikel kan in algemene zin worden ingegaan op diverse conclusies en interventies uit dit eindrapport⁴.

Uitvoeren onderzoek naar het onnodig verrichten van onderzoeken

Het is bekend dat gemeenten ook bij plannen waar daarvoor geen verplichting geldt, onderzoeken verrichten. Een voorbeeld hiervan zijn onderzoeken naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit, terwijl het om plannen "van niet betekenende mate" gaat. Dit werkt onnodig kostenverhogend. Met dit inzicht kunnen de desbetreffende gemeenten hierover worden benaderd, maar ook in bredere zin kan het ministerie van VROM hierover voorlichting geven.

⁴ Inmiddels heeft in Binnenlands Bestuur een publicatie gestaan over de actualisering van bestemmingsplannen door de gemeente Gemert-Bakel (publicatie niet door VROM geïnitieerd)

VNG

Ontwikkelen modelplannen

Het is denkbaar dat gemeenten en adviesbureaus profijt hebben van het aanbieden van een modelplan voor een specifiek nationaal ruimtelijke belang. Onderzocht kan worden welke belangen zich hiervoor lenen. Deze modelplannen kunnen in een handreiking en op de VROM- en VNG-website worden gepubliceerd. De VI-account voor de VNG kan polsen of hiervoor draagvlak is bij de VNG. Een andere optie is om een adviesbureau hiertoe opdracht te verlenen.

3.3 Handhaving bestemmingsplannen

3.3.1 Eerder genomen of in gang gezette maatregelen

Er is al een aantal maatregelen genomen om de gemeentelijke taakuitvoering voor handhaving van bestemmingsplannen te verbeteren.

De Wro en het transitieprogramma gemeentelijke taakuitvoering, dragen bij aan een verbetering van de gemeentelijke handhavingstaak voor bestemmingsplannen. Een aantal verklaringen voor een onvoldoende taakuitvoering zal hierdoor naar verwachting worden weggenomen. Dit betreft:

Horizontaal toezicht

In de Wro zijn verplichtingen opgenomen die appelleren aan de verantwoordelijkheidsverdeling van het duale stelsel. Colleges van Burgemeester en Wethouders maken jaarlijks aan de gemeenteraad hun beleidsvoornemens bekend voor toezicht en handhaving en rapporteren over de behaalde resultaten. Ook de VI ontvangt het handhavingsjaarverslag.

Kwaliteitscriteria gemeentelijke taakuitvoering en Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD)

De besluitvorming over de rapportages van de Cie. Oosting (terugdringen interbestuurlijk toezicht) en van de Cie. Mans (kwaliteit uitvoering gemeentelijke handhaving) heeft gevolgen voor de uitvoering van de gemeentelijke handhaving van bestemmingsplannen.

Het interbestuurlijk toezicht wordt versoberd en overgedragen aan provincies. Ter waarborging van de kwaliteit van de gemeentelijke taakuitvoering worden kwaliteitscriteria opgesteld. De gemeentelijke RO-handhaving valt binnen de reikwijdte van deze criteria.

3.3.2 Motivering noodzaak aanvullende interventies

In de eerste plaats is, zoals eerder aangegeven, de minister van VROM stelselverantwoordelijk.

Verder geldt net als voor het actualiseren van bestemmingsplannen, dat het tekort op toezicht en handhaving bij gemeenten structureel is te noemen, zoals ook uit het huidige beeld van de gemeentelijke taakuitvoering blijkt (zie onder 2.1). Handhaven is meestal weinig populair bij gemeentebestuurders. Kosten, langdurige procedures en beperkte eigen voordelen spelen een belangrijke rol (zie onder 2.2). De (nieuwe) wettelijke verplichtingen deze taak goed uit te voeren zijn dunner dan bij actualiseren. Het wordt overgelaten aan het gemeentebestuur zelf. Wat de kwaliteitscriteria betreft is het nog de vraag wat voor effect hiervan uitgaat voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Een sanctie-instrument ontbreekt. Dit brengt voor de naleving van een aantal nationaal ruimtelijke belangen een verhoogd risico met zich mee (zie 2.3).

3.3.3 *Aanbevelingen interventie(optie)s*

Net als bij actualiseren, zijn de interventies samengevat gericht op informeren, stimuleren, monitoren en sanctioneren.

Beleidsdirectie (DGR)

Verspreiden van informatie over nationaal ruimtelijke belangen aan gebruikers van een gebied.

Hierdoor raken gebruikers bekend met de te beschermen belangen in hun gebied en neemt de kans op spontane naleving en signalering van strijdigheden toe.

Onderzoek doen naar mogelijkheid tot inzet van een preventief sanctieinstrument

Uit de analyse komt het beeld naar voren dat gemeenten er relatief eenvoudig mee weggomen als zij in algemene zin onvoldoende hun bestemmingsplannen handhaven. Voordat sprake is van de inzet van instrumenten bij 'taakverwaarlozing' is een lange en moeilijke weg afgelegd. Het kan daardoor nuttig zijn als er instrumenten kunnen worden ingezet die preventief werken, zoals de legessanctie bij niet tijdige actualisering van bestemmingsplannen.

VROM-Inspectie

Monitoren van de gemeentelijke handhaving door analyse van de handhavingsjaarverslagen en publicatie van de resultaten

De Wro verplicht gemeenten om de VI jaarlijks het handhavingsjaarverslag toe te sturen. Deze verslagen kunnen kwalitatief worden geanalyseerd. Hierdoor ontstaat een algemeen beeld over de werking van het horizontale toezicht en op de gemeentelijke handhavinginzet.

Bij publiciteit kan worden gedacht aan gemeenten die geen verslag indienen, maar ook aan een kwalitatieve publicatie (plus- en aandachtspunten). Dit geeft enerzijds druk op in gebreke blijvende gemeentebesturen en anderzijds een kwalitatieve impuls.

Uitvoeren themaonderzoeken

Thematische onderzoeken hebben (mede) tot doel om het feitelijke risico van niet handhaving te onderzoeken. De vraag hierbij is of de feitelijke situatie overeenstemt met het actuele bestemmingsplan. Hierbij kan worden samengewerkt met andere rijksinspecties. Ook kan worden onderzocht wat de specifieke verklaringen van de betreffende gemeenten zijn om bestemmingsplannen niet te handhaven. Hierop kunnen maatwerkinterventies worden ingezet (bijvoorbeeld voorlichting over het betreffende belang, aandacht voor intergemeentelijke samenwerking of uitbesteding (capaciteit-/kostenreductie), gebiedsgerichte aanpak met andere belanghebbenden stimuleren, goede praktijkvoorbeelden stimuleren tot publicatie op VNG-website, bestuurlijk overleg en afspraken).

Verwijzen in de handreiking RO en Milieu naar publicaties over handhaving met handhavingspraktijkvoorbeelden en/of jurisprudentie

Ook hierbij geldt dat geen nieuwe handreikingen worden opgesteld. Er zijn eerder verschillende publicaties uitgebracht, die opnieuw onder de aandacht van gemeenten kunnen worden gebracht. Het betreft bijvoorbeeld de bundel Handhaving Buitengebied (Sdu-Uitgevers) en het door Kluwer uitgebrachte Zakboek handhaving ruimtelijke regelgeving 2006.

Beoordelen nieuwe bestemmingsplannen op uitvoering retrospectieve toets

Gemeenten maken bij nieuwe plannen vaak niet inzichtelijk hoe de feitelijke situatie zich verhoudt tot de vigerende planologische kaders. Daarmee wordt niet inzichtelijk welke ontwikkelingen die daarmee niet in overeenstemming zijn, worden gehandhaafd, gelegaliseerd of onder het overgangsrecht worden gebracht. Bij de evaluatie van de selectieve toetslijst kan worden besloten om plannen hierop

voortaan te beoordelen, in het bijzonder voor de geprioriteerde nationaal ruimtelijke belangen.

Scheppen van draagvlak bij nieuwe gemeentebesturen

In 2010 vinden nieuwe gemeenteraadsverkiezingen plaats. Voor nieuwe raadscommissies of gemeenteraden kan een voorlichtingsronde worden gehouden over handhaving van bestemmingsplannen in relatie tot nationaal ruimtelijke belangen. Dit geldt in het bijzonder in gemeenten waar de geprioriteerde nationaal ruimtelijke belangen relevant zijn.

Geven van publiciteit aan goede praktijkvoorbeelden van handhaving

Gemeenten met goede praktijkvoorbeelden van handhaving (naar inhoud, proces, organisatie) stimuleren tot publicatie op de VNG-website, aandragen voor opname in de door het programma RMD uit te brengen handreiking(en) of aandragen voor publicatie in een vakblad (bijvoorbeeld het blad Handhaving).

Ontwikkelen toepassingsbeleid voor verzoeken tot handhaving en indeplaatsstelling minister

Als gemeenten bij specifieke strijdigheden niet handhaven terwijl er nationale ruimtelijke belangen in het geding zijn, biedt de Wro het rijk 2 instrumenten om corrigerend op te treden, namelijk het handhavingsverzoek (toepasbaar als VROM als belanghebbende is aan te merken) en de indeplaatsstelling door de minister, waarbij de minister handhaaft op kosten van de gemeente. Om deze instrumenten effectiever dan nu (incidenteel en ad hoc) in te kunnen zetten is een toepassingskader gewenst.

Het instrument handhavingsverzoek komt te vervallen bij inwerkingtreding van de wet Revitalisering Generiek Toezicht (2012). Desalniettemin kan een toepassingskader de komende tijd nog van betekenis zijn. Met name voor de themaonderzoeken (zie hiervoor) waarbij kan blijken dat zich feitelijk risico's voordoen.

Het instrument indeplaatsstelling zal niet komen te vervallen. Ook dit instrument zal, met name na het komen te vervallen van het instrument handhavingsverzoek, effectief moeten kunnen worden ingezet voor handhaving van het ruimtelijk beleid. Het is daarom wenselijk dat een specifiek hierop gericht beleidskader wordt ontwikkeld, in aanvulling op een algemeen beleidskader dat nu met IPO en VNG wordt ontwikkeld.

Onderzoek doen naar wenselijkheid kunnen toepassen van bestuurlijke boete door gemeenten

Het in strijdig handelen met bestemmingsplannen kan worden aangemerkt als economisch delict. De indruk bestaat dat gemeenten hiervan weinig gebruik maken. Andere strafrechtelijke sancties staan hen niet ter beschikking. Er kan onderzoek worden gedaan naar verklaringen waarom gemeenten de mogelijkheid van het aanmerken van een strijdigheid als economisch delict niet gebruiken. Daarbij kan worden bezien of het wenselijk is de bestuurlijke boete als alternatieve sanctie te introduceren.

Bijlage 1 Uitgangspunten voor de analyse

Als niet actueel bestemmingsplan wordt aangemerkt een plan, dat op grond van de Wro, de AMvB-Ruimte of andere besluiten binnen een bepaalde termijn voor herziening in aanmerking komt (algemene actualiseringsplicht + ter realisatie van doorwerking van nationaal ruimtelijk beleid). Voor niet-handhaving van bestemmingsplannen worden alleen die bestemmingsplannen aangemerkt, die actueel zijn.

Huidig beeld

Dit beeld wordt gebaseerd op:

- interne en externe onderzoeksrapporten en een interne brainstormsessie (incl. enkele interne interviews)
- Externe interviews
- Een redelijk actueel beeld van een provincie (Zuid-Holland), alleen voor het onderdeel actualisering)

Analyse verklaringen

De hoofdclustering van de verklaringen is gebaseerd op de "werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens"⁵. Voorzover bruikbaar is een verdere clustering aangebracht op enkele dimensies van naleving uit de "Tafel van Elf". Voor het onderdeel handhaving is onderscheid gemaakt in verklaringen voor toezichts- en voor handhavingstaken

Weten: Is te verwachten dat gemeenten op de hoogte zijn van de relevante nationaal ruimtelijke belangen en hoe die te laten doorwerken in bestemmingsplannen?

Dimensies: Kennis van regels (bekendheid met regels en duidelijkheid van regels)

Kunnen: Is te verwachten dat gemeenten over de juiste middelen beschikken om bestemmingsplannen tijdig te actualiseren?

Dimensies: geen

Willen: Is te verwachten dat er bij gemeenten steun is om hun bestemmingsplannen tijdig te actualiseren op de relevante nationaal ruimtelijke belangen?

Dimensies: Kosten en baten (financieel/economische kosten en baten en immateriële kosten en baten), mate van acceptatie (beleidsdoel en uitwerking beleid).

Analyse risico's actualisering bestemmingsplannen

Als invalshoek is gekozen om het (theoretisch) risico in te schatten per nationaal ruimtelijk belang en op basis hiervan prioriteiten te stellen. Onder risico wordt hier verstaan de kans dat gemeenten bestemmingsplannen niet actualiseren en het potentieel effect (schade) wat dit met zich meebrengt (kans x effect). Met deze benadering is dus niet gekozen voor die nationaal ruimtelijke belangen die op het grootste aantal gemeenten betrekking hebben.

Voor de analyse is de methodiek van de gids Programmatisch handhaven gevolgd (risicomatrix). Op het niveau van de nationaal ruimtelijke belangen zijn onderscheidende indicatoren benoemd voor kans en voor effect. De score op deze indicatoren is gedaan door meerdere VI-deskundigen. De uitkomsten van deze methodiek zijn getoetst aan externe en interne opvattingen over risicovolle nationaal ruimtelijke belangen. Deze opvattingen zijn meegewogen in de uiteindelijke prioriteitstelling.

Toelichting op selecties en indicatoren:

⁵ Het 4^e criterium "doen" is buiten beschouwing gelaten, omdat dit kan worden aangemerkt als een gevolg van de andere 3 criteria.

- **Nationaal ruimtelijke belangen:** *Een selectie op de 42 nationaal ruimtelijke belangen zoals opgenomen in de realisatieparagraaf Nota Ruimte.*

Er is in beginsel gekozen om de 23 nationaal ruimtelijke belangen te selecteren, waarvan is geoordeeld dat realisatie hiervan tot uiting moet komen in bestemmingsplannen. Via het VI-programma Borging wordt hierop getoetst door middel van de "selectieve toetslijst". Het betreft hier niet alleen die belangen die door VROM worden getoetst, maar ook door de rijkspartners. In veel gevallen betreft het belangen waarvoor op grond van de AMvB-Ruimte of andere besluiten regels worden gesteld tbv doorwerking (rechtstreeks of getrapt) in bestemmingsplannen. Een aantal van deze 23 belangen is buiten beschouwing gelaten die bij nadere overweging niet relevant zijn voor dit onderdeel (zie risicomatrix).

De volgende nationaal ruimtelijke belangen zijn buiten toepassing gelaten. Reden hiervan is, dat deze niet zijn gericht op een te beschermen belang, dan wel te weinig concreet zijn in doelstelling, zodat scoren op basis van de criteria niet mogelijk is, of dat er een overlap is met andere ruimtelijke belangen waar al op is gescoord:

1. Stedelijke netwerken
4. Haven Rotterdam
- 10e. Zuidwestelijke delta
19. Natuur, architectuur en cultuurhistorie
35. PKB, Nota Mobiliteit
37. PKB, project mainportontwikkeling Rotterdam
39. PKB, 2^e structuurschema elektriciteitsvoorziening
41. PKB, 3^e nota Waddenzee

- **Definitie kans:** *de nationaal ruimtelijke belangen waar de kans op niet actuele bestemmingsplannen het grootst is, waardoor mogelijk onvoldoende doorwerking heeft plaatsgevonden van die belangen.*

Op grond van de interne analyse, de externe interviews en gedachteswisselingen in de projectgroep zijn de volgende onderscheidende indicatoren van invloed op de kans:

- Het tijdstip waarop het nationaal ruimtelijke belang is geïntroduceerd. Als dit recenter is dan 10 jaar geldt voor veel bestemmingsplannen nog geen herzieningsplicht op basis van de WRO of Wro. De kans op niet-doorwerking is dus groter als het beleid jonger is dan 10 jaar. Anders gesteld; hoe ouder het nationale belang des te groter is de kans dat het inmiddels is doorgewerkt in bestemmingsplannen.
- Recente wijziging van het nationaal ruimtelijk belang. Als dit recenter is dan 10 jaar geldt voor veel bestemmingsplannen nog geen herzieningsplicht op basis van de WRO of Wro. De kans op niet doorwerking van de wijziging is groter als deze recenter dan 10 jaar geleden is doorgevoerd.
- De duidelijkheid van het nationaal ruimtelijke belang. Is het belang qua doelstelling en/of normstelling kenbaar, helder en concreet en is duidelijk wat van gemeenten wordt verwacht t.a.v. de inpassing in bestemmingsplannen. De kans op niet doorwerking in bestemmingsplannen is groter naarmate het beleid onduidelijker is.
- Dynamiek van het gebied. Buitengebieden zijn doorgaans laagdynamische gebieden. De kans op niet actuele bestemmingsplannen is groter in laag dynamische gebieden dan in de dynamischer stedelijke gebieden. Voor sommige nationaal ruimtelijke belangen geldt dat zij zowel in dynamische als laagdynamische gebieden voorkomen. Dit geldt voor de belangen 10a, 12, 32, 40 en 42.

- **Definitie effect:** *de nationaal ruimtelijke belangen waar het potentiële effect van een niet actueel bestemmingsplan het grootst is.*

Hiervoor worden de volgende indicatoren gehanteerd:

- Schade voor de fysieke veiligheid en/of gezondheid. Kan het niet doorwerken van het nationaal ruimtelijk belang, doordat bestemmingsplannen niet worden geactualiseerd, leiden tot schade voor de fysieke veiligheid of gezondheid van mensen?
 - Verlies of schade aan natuurschoon, landschap of cultuurhistorisch erfgoed. Kan een niet actueel bestemmingsplan leiden tot schade aan de natuur, een verlies aan landschappelijke kwaliteit of (onherstelbare) schade aan cultuurhistorisch erfgoed?
 - Financieel economische schade. Heeft in geval van schade door een niet actueel bestemmingsplan, dit ook een financieel en/of economisch gevolg voor overheid of maatschappij?
 - Politieke schade (Imago). Kan de schade door een niet actueel bestemmingsplan van dien aard zijn dat dit de kern van het belang raakt met als gevolg, mede door publiciteit, politieke schade?
- **Risicomatrix: Weging en prioriteitsstelling**

Zie onder analyse risico's actualiseren van bestemmingsplannen. Hoofdlijn is de systematiek uit de gids Programmatisch Handhaven. Bij de kanscriteria is steeds "1" gescoord als de kans groot is dat de gemeente bestemmingsplannen niet actualiseert (van toepassing/niet van toepassing). Voor het criterium "dynamiek van het gebied" is ook in die gevallen "1" gescoord als het belang zowel in dynamisch als in laagdynamische gebieden ligt. Bij een eventuele prioriteitsstelling van het betreffende nationaal ruimtelijke belang dient hiermee bij de verdere aanpak wel rekening te worden gehouden. Verder zijn voor de kansberekening de criteria "introductie beleid" en "wijziging beleid" samengevoegd. Als beide onderdelen of een van beide onderdelen "1" scoort is deze als "1" aangemerkt. De score op de effectcriteria is gebaseerd op het professionele oordeel van interne deskundigen. Het betreft derhalve een taxatie.

Voor het berekenen van het risico is de kanseindscore vertaald in een 4-puntsschaal:

- 0= geen (0 x 1)
- 1= klein (1 x 1)
- 2= gemiddeld (2 x 1)
- 3= groot (3 x 1)

Bij de effectcriteria zijn de scores uitgedrukt in een 5-puntsschaal:

- 0= niet van toepassing
- 1= heel klein
- 2= klein
- 3= gemiddeld
- 4= groot
- 5= heel groot

Beide eindscores zijn met elkaar vermenigvuldigd. Voor de prioriteitsstelling is de volgende rangschikking van de totale eindscores gehanteerd:

- 1= groter of gelijk aan 30
- 2= 20 tot 30
- 3= kleiner dan 20

Voorbeeld toepassing risicomatrix actualiteit: ruimte voor de rivier

Het risico dat dit rijksbelang niet is opgenomen in een bestemmingsplan is hoog:

A: de eindscore voor de kans is 2 punten (2 indicatoren voor kans op niet actualiseren van toepassing): het beleid is niet jonger dan tien jaar (0 punten), wel is het beleid de afgelopen 10 jaar gewijzigd (1 punt) het beleid is duidelijk (0 punten) en het vindt (ook) plaats in laagdynamische gebieden, de uiterwaarden (1 punt).

B: de eindscore voor effect is 15 punten: de schade aan veiligheid/gezondheid is heel groot (5 punten); geen schade aan natuur, landschap en cultuur (0 punten), de financiële schade en de schade aan het imago zijn beiden heel groot (5+5 punten).

AxB: Dit komt op een totaalscore van 30 punten (2x15) en het valt daarmee onder prioriteit 1.

Analyse risico's handhaving bestemmingsplannen

Het gaat hier om de kans dat gemeenten bestemmingsplannen, waarin doorwerking van nationaal ruimtelijke belangen heeft plaatsgevonden, niet handhaven en het potentieel effect daarvan (kans x effect).

Toelichting op selecties en indicatoren:

- **Nationaal ruimtelijke belangen:** *Een selectie op de 42 nationaal ruimtelijke belangen zoals opgenomen in de realisatieparagraaf Nota Ruimte.*

Ook hierbij is in beginsel gekozen voor de 23 nationaal ruimtelijke belangen, waarvan is geoordeeld dat realisatie hiervan tot uiting moet komen in bestemmingsplannen. Inherent hieraan is dat niet naleving van het bestemmingsplan de beoogde realisatie frustreert. Een aantal belangen is buiten beschouwing gelaten die bij nadere overweging niet relevant zijn voor dit onderdeel (zie risicomatrix).

Om de bij actualisering bestemmingsplannen genoemde redenen zijn de volgende nationaal ruimtelijke belangen zijn buiten toepassing gelaten:

1. Stedelijke netwerken
4. Haven Rotterdam
7. Bundeling verstedelijking en ed. activiteiten
- 10e. Zuidwestelijke delta
12. Regionale watersystemen
19. Natuur, architectuur en cultuurhistorie
35. PKB, Nota Mobiliteit
37. PKB, project mainportontwikkeling Rotterdam
39. PKB, 2^e structuurschema elektriciteitsvoorziening
41. PKB, 3^e nota Waddenzee

- **Definitie Kans:** *de kans dat een gemeente een actueel bestemmingsplan niet handhaaft.*

Op grond van de interne analyse, de externe interviews en gedachteswisselingen in de projectgroep zijn de volgende onderscheidende indicatoren benoemd:

- Kans op handhaving door lokaal draagvlak. Als gemeenten het nationaal ruimtelijk belang niet erkennen als hun eigen belang (zich er niet mee kunnen identificeren), is de kans groot dat de gemeente niet handhaaft. Dit geldt ook als niet zozeer de gemeente zelf maar ook andere belanghebbenden ontbreken, die het belang als hun eigen belang zien en de gemeente in voorkomende gevallen verzoeken te handhaven.

- Lage detectiekans. De kans dat een gemeente niet handhaaft is groter als de detectiekans van een strijdigheid gering is. Dit geldt met name voor strijdigheden in het gebruik van gebouwen en grond. Bouwactiviteiten hebben een grotere detectiekans. Op zich is dit niet onderscheidend, omdat (nagenoeg) bij elk nationaal ruimtelijk belang activiteiten met een hoge en lage detectiekans kunnen plaatsvinden. Dit is pas het geval als activiteiten met een lage detectiekans worden gekoppeld aan het doel van het desbetreffende nationaal ruimtelijk belang. Bijvoorbeeld: een gewijzigd gebruik van een gebouw in de uiterwaarden van de rivier heeft wel een lage detectiekans, maar heeft geen invloed op de doorstroomcapaciteit van de rivier. Een dergelijke functiewijziging is echter wel relevant in een externe veiligheidszoning.
 - Flankerend toezicht. De kans dat een gemeente geen toezicht uitoefent is groter als de gemeente er op vertrouwt dat een andere instantie vergunningen verleent en/of toezicht uitvoert op grond van andere wet- en regelgeving
- **Definitie Effect:** *de nationaal ruimtelijke belangen waar het potentiële effect van het niet handhaven van bestemmingsplannen het grootst is.*

Hiervoor worden de volgende indicatoren gehanteerd:

Ook de effecten van niet handhaven zijn logischerwijs dezelfde als de effecten van niet actuele bestemmingsplannen. Of bijvoorbeeld wordt gebouwd in de EHS door ruimte in een niet actueel bestemmingsplan of door onvoldoende toezicht of handhaving, maakt qua effect niet uit. Ten hoogste zal gelden dat de schaal van het (directe) effect doorgaans kleiner zal zijn bij niet handhaving. Op langere termijn kunnen de effecten wel cumuleren.

- Effecten op de fysieke veiligheid en/of gezondheid. Kan het niet handhaven van bestemmingsplannen, voor dat nationaal ruimtelijk belang leiden tot schade voor de fysieke veiligheid of gezondheid van mensen?
 - Verlies of schade aan natuurschoon, landschap of cultuurhistorisch erfgoed. Kan niet handhaven van het bestemmingsplan leiden tot schade aan de natuur, een verlies aan landschappelijke kwaliteit of (onomkeerbare) schade aan cultureel erfgoed?
 - Financieel economische schade. Heeft in geval van schade door niet handhaven, dit ook een financieel en/of economisch gevolg voor overheid of maatschappij?
 - Politieke schade (Imago). Is de schade door niet handhaven dusdanig dat de kern van het nationaal ruimtelijk belang in het geding is en er daardoor, mede door publiciteit, politieke schade ontstaat?
- **Risicomatrix:** *Weging en prioriteitsstelling.*
Zie onder actualiseren van bestemmingsplannen

Voorbeeld toepassing risicomatrix handhaving: ruimte voor de rivier

Het risico dat op strijdigheden ten aanzien van dit rijksbelang op basis van het bestemmingsplan niet wordt gehandhaafd is hoog.

A: de eindscore voor kans is 2 punten (2 indicatoren voor kans op niet handhaven van toepassing): er is geen lokaal draagvlak/belang (1 punt), strijdigheden met een lage detectiekans zijn niet relevant (0 punten) en er is sprake van flankerend toezicht (1 punt).

B: de eindscore voor effect is 15 punten: de schade aan veiligheid/gezondheid is heel groot (5 punten); de schade aan natuur, landschap en cultuur is niet van toepassing, de financiële schade en de schade aan het imago zijn heel groot (5+5 punten).

AxB: Dit komt op een totaalscore van 30 punten (2x15) en het valt daarmee onder prioriteit 1.

Bijlage 2 Overzicht geraadpleegde literatuur en geïnterviewde instanties

Titels	Instantie
Landelijk rapport gemeenteonderzoeken 2003-2008	VI-NW
Deelrap Mooi NL: 6 Sanering versterking	VI-O
Deelrap Mooi NL: Nationale landschappen openheid landschappen	VI-N
Deelrap Mooi NL: project windenergie	VI-O
Deelrap Mooi NL: 6 casussen Nationale landschappen	VI-O
Toolkit verrommeling: handreiking probleemerven	VI-N
Toolkit verrommeling: handreiking transities	VI-N
Toolkit verrommeling: handreiking vervallen panden	VI-N
Deelrap Mooi NL: rijksbufferzones	VI-ZW
Bestemmingsplannen Groene Hart	VI-ZW
Vervolgonderzoek Rijksbufferzones: NH en Utrechtse deel Groene Hart	VI-NW
Externe veiligheid, weten, verbeteren en borgen	VI-NW
Buisleidingen in de ruimtelijke ordening	VI-O
De bestemming van de pijpleiding Rotterdam – Beek (Sabic)	VI-O
Actualisatie gemeentelijke bestemmingsplannen : Weert: projectmatig werken	Leeuwen, B. van; Stadswerk
Nut en noodzaak actualiseren bp	Wal, Mr. R.T.C. van; R&O Bulletin
Fundamentele herziening WRO (brief Tweede Kamer)	Centraal
Zakboek handhaving ruimtelijke regelgeving	Kluwer/Vrom
Loonwerkersbedrijf Oost Nederland	VI-O
Memo Uitvoering VROM-taken oorzaken	VI-NW/O
Onderzoek actualiteit bestemmingsplannen Limburg	Provincie Limburg
Onderzoek artikel 19 lid 2 Gelderland en Overijssel	VI-O
EHS: effecten compensatieplicht	VI-O
Oude bestemmingsplannen en EHS	VI-O
Onderzoek Wro ex durante van Planbureau voor de leefomgeving	Planbureau voor de leefomgeving
Negen nationale snelwegpanorama's	VI-O
Hokken en keten	VI-O
Handhaven met Beleid	Michiels, Prof. Dr. L. e.a.
Succesvol handhaven	VNG
Ruimte voor bouwen in het buitengebied	Nieuwenhuizen, W. e.a.
Onderzoek artikel 17 Oost	VI-O
Versterking en functieverandering in het landelijk gebied (ABF/VROM)	Gies, T.J.A. e.a.
Idem: deelgebied tieler- en Bommelerwaard en Land van Altena	Alterra/ABF Research
Scriptie : De WRO is dood, leve de Wro	Kamminga, A.
10 jaar Awb en ruimtelijk bestuursrecht: een voortdurend proces van voorzichte toenadering	Knegt, mr. drs. E.D.M. en Velden, mr. J.A.M. van der; Bouwrecht

Overzicht geïnterviewde instanties

Gemeente Apeldoorn

Gemeente Arnhem

Gemeente Graafstroom

Provincie Utrecht

RBOI/Bureau Vijn

SAB

Planbureau voor de leefomgeving

VNG

Ministerie van LNV

Ministerie van VROM (beleidsdirectie DGR/GO)

Universiteit van Tilburg

Bijlage 3 Verklaringen

Actualiteit bestemmingsplannen

Weten

Interne analyse

- Gemeenten zijn niet altijd bekend met alle delen van het rijksbeleid (Onderzoek Groene Hart 2006, onderzoek Nationale landschappen 2008) en zien daardoor geen noodzaak tot actualiseren.
- Er is een stapeling van rijksbeleid. Mede hierdoor is het beleid onduidelijk en weten gemeenten niet hoe dit te vertalen in bestemmingsplannen.
- De regels zijn onvoldoende concreet, niet eenduidig en voor meerdere uitleg vatbaar (Onderzoek Nationale Landschappen 2008, digitalisering van bestemmingsplannen: IMRO codering is niet eenduidig).
- Gemeenten zijn onvoldoende op de hoogte van de veiligheidsrisico's (VI-Onderzoek buisleidingen 2008).

Externe interviews

Het merendeel van de extern geïnterviewden geeft aan dat gemeenten voldoende kennis hebben van het NR-beleid. Ook vindt het merendeel van de geïnterviewden dat gemeenten voldoende kennis hebben van belangen die de basiskwaliteit aangaan. Een provincie meldt dat het verschilt per gemeente. Een adviesbureau geeft aan dat met name bij kleine gemeenten de kennis en inzichten onvoldoende zijn.

Meer concrete kanttelingen die verder zijn geplaatst:

- Onduidelijk is of onderzoek moet worden verricht bij bestemmingsplannen die niet voorzien in nieuwe ontwikkelingen (gemeente).
- Onduidelijkheid over Nationale Landschappen door onvoldoende concrete provinciale structuurvisies of streekplannen onder de WRO (VNG).

Invloed Wro en AMvB

Door de nieuwe Wro en de AMvB is veel aan duidelijkheid is gewonnen.

De informatie is nu gebundeld beschikbaar. Kennis van de Realisatieparagraaf acht de VNG minder aanwezig, maar ook niet zo relevant.

Ten slotte is opgemerkt dat actualisering pas plaats moet vinden als alle in aanmerking te nemen regels in AMvB en provinciale verordeningen duidelijk zijn.

Kunnen

Interne analyse

- De financiële middelen en capaciteit zijn beperkt. Gemeenten kunnen onvoldoende aan gekwalificeerd personeel komen, met name kleine gemeenten (VI-arbeidsmarktonderzoek VI 2008).
- Het actualiseren van bestemmingsplannen is een lang en (mede door externe factoren) moeizaam te beheersen proces (externe publicatie over de gemeente Weert).
- Bij gemeenten ontbreekt een visie voor een goede aanpak voor het projectmatig actualiseren van bestemmingsplannen (externe publicatie over de gemeente Weert).
- De cyclus van 10 jaar leidt er automatisch toe dat bestemmingsplannen niet actueel zijn (inhoudelijk gezien lopen bestemmingsplannen altijd achter op recent beleid; daarnaast gaan gemeenten geen bestemmingsplannen herzien die recent geactualiseerd zijn ivm de beschikbare capaciteit etc.)

Externe interviews

De geïnterviewde grote gemeenten geven aan dat zij beschikken over voldoende capaciteit en middelen. Andere geïnterviewden stellen dat veel gemeenten, met name

de kleine gemeenten, gebruik moeten maken van externe bureaus. Dit kost meer geld en leidt daarbovenop nog tot tariefsverhogingen. Verder wordt gekwalificeerd extern personeel schaarser en nemen wachttijden voor gemeenten toe. Tenslotte neemt de lokale RO-kennis af.

Enkele specifieke punten genoemd door een stedenbouwkundig bureau:

- Processturing door gemeenten is vaak onvoldoende waardoor capaciteitsverlies ontstaat.
- Kleine knelpunten in het plan leiden tot vertraging en capaciteitsverlies.
- De opgave is toegenomen door verplichtingen uit de AMvB.
- De actualisering van plannen voor Vinexwijken gaat de komende tijd veel capaciteit vergen.
- Actualisering van bestemmingsplannen wordt als een project beschouwd ipv als een reguliere activiteit.

Willen

Interne analyse

Kosten/baten

- De baten van een actueel bestemmingsplan wegen niet op tegen de kosten (met name de vele verplichte onderzoeken) van het actualiseren van een bestemmingsplan (Opzet evaluatie Planbureau Leefomgeving).
- Gemeenten zijn bang voor planschades (VI-onderzoek Compensatie EHS 2008).

Acceptatie beleidsdoel/verantwoordelijkheidsverdeling

- De verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk-provincie en provincie-gemeenten voor de uitwerking van het ruimtelijk beleid is onduidelijk (VI-onderzoek Nationale Landschappen 2008).
- Nieuwe regels worden door gemeenten als belemmerend ervaren. Door ruimtedruk moet er naast de nationale ruimtelijke belangen voor andere functies ook ruimte zijn. (VI-onderzoek Nationale landschappen).
- Onder de WRO ontbrak de noodzaak voor actualisering door het instrument vrijstelling (artikel 19). Hiervan is door gemeenten veel gebruik gemaakt (o.a. Opzet evaluatie Planbureau Leefomgeving).
- Oudere bestemmingsplannen geven bestuurders meer macht en vrijheid (ontwikkelaars afhankelijk, economische belangen beter te verwezenlijken) (Planbureau Leefomgeving).
- Geen hoge prioriteit (VI-rapportage gemeenteonderzoeken 2008, VI-onderzoek buisleidingen 2008). Lokale belangen krijgen de voorkeur boven nationale belangen (VI-onderzoek Nationale Landschappen 2008).
- Door voorgenomen gemeentelijke herindeling voelt niemand zich verantwoordelijk (VI-onderzoek agrarische loonwerkersbedrijven 2004).
- Volgens de beleidsdirectie is het nationaal ruimtelijk beleid voor veel gemeenten een "ver van mijn bedshow".
- Gemeenten hebben geen beeld van de voordelen van actuele bestemmingsplannen als daar geen eigen belang (met name bij ontwikkelingen) aan is te koppelen. Er ontbreekt bijvoorbeeld een noodzaak om in een laagdynamisch gebied bestemmingsplannen te actualiseren.
- Er ontbreekt een herzieningsplicht bij nieuw nationaal ruimtelijk beleid (VI-onderzoek nationale Landschappen 2008) .
- Ontbreken van sancties voor het niet actualiseren van bestemmingsplannen (WRO/Wro).

Externe interviews

Gemeenten hebben een beperkte financiële armslag en moeten prioriteiten stellen. Bij het ontbreken van een duidelijk gemeentelijk belang wordt de prioriteit vervolgens niet toegekend aan het actualiseren van bestemmingsplannen.

Alhoewel een enkele gemeente anders beweert, is de algemene opvatting dat zonder eigen belang als prikkel, actualisering achterwege blijft. Daarvoor zijn door de verschillende geïnterviewden de volgende onderbouwingen gegeven:

- de politieke winst door realisatie (in eigen ambtstermijn) van lokale wensen ontbreekt in die gevallen; er is geen belang en je haalt veel overhoop.
- er treden mogelijk ruimtelijke beperkingen op (voorbeeld: gemeenten willen de zoneringen niet altijd borgen of interpreteren deze ruim, om meer bouwcapaciteit te verkrijgen).
- gemeenten moeten niet verhaalbare en vaak hoge kosten maken.
- er wordt onnodig beslag gelegd op het ambtelijk apparaat.
- actualisering kan leiden tot planschadeclaims.
- Niet actuele plannen geven bestuurders een betere onderhandelingspositie (Planbureau voor de Leefomgeving)
- Je haalt veel overhoop terwijl er vanuit het gebied geredeneerd geen of weinig noodzaak is tot actualisering.

Daarnaast is door een aantal geïnterviewden aangegeven dat de voormalige VI-onderzoeken een impuls gaven aan het actualiseringsproces.

De beleidsdirectie stelt dat naarmate het gebied groter is er sneller sprake zal zijn van een menging van lokale en bovenlokale belangen.

LNV nuanceert door te stellen dat veel oudere bestemmingsplannen beleidsmatig nog actueel zijn.

Invloed Wro en AMvB

Meerdere geïnterviewden geven aan dat de Wro en de AMvB-Ruimte helderheid scheppen over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheden en wat van gemeenten wordt verwacht m.b.t. de doorwerking in bestemmingsplannen. De meeste geïnterviewden bevestigen verder dat de legessanctie een belangrijke pushfactor is. Dat een sanctie werkt, onderstreept het verzet tegen het eerdere voornemen om geen bouwvergunningen meer te mogen verlenen bij niet actuele plannen. De VNG twijfelt daaraan, omdat het burgerbelang naar hun oordeel de belangrijkste factor voor actualisering is. Een stedenbouwkundig bureau plaatst verder kanttekeningen bij de werking bij laag-dynamische gebieden en bij kleine bouwprojecten.

Verder wordt vrijwel unaniem bevestigd dat vrijstellingsprocedures onder de WRO reden waren om niet te actualiseren. De grotere gemeenten geven daarvan een genuanceerder beeld door aan te geven dat via vrijstellingsprocedures werd geanticipeerd op de actualisering. Dit maakt dus onderdeel uit van het actualiseringsproces en treedt niet in de plaats daarvan.

Meerdere geïnterviewden geven ten slotte aan gemeenten pas met actualisering zouden moeten beginnen als naast de AMvB-Ruimte ook de provinciale verordeningen zijn vastgesteld.

Handhaving bestemmingsplannen

Weten

Interne analyse

Toezicht

- Gemeenten zijn niet op de hoogte van de risico's (o.a VI-onderzoek EV-buisleidingen 2008).
- Gemeenten hebben ten onrechte de perceptie dat er geen strijdigheden zijn (Handhaven met beleid, Lex Michiels). Veel gemeenten hanteren het piepsysteem. Noodzaak tot toezicht/handhaving wordt afhankelijk gesteld van klachten en signalen.
- Geen sociale controle doordat burgers niet weten wat mag bij vigerende bestemmingsplannen.

Handhaving

- Door het ontbreken van actief toezicht komen overtredingen niet aan het licht (Handhaven met beleid). Gemeenten hebben geen zicht meer op illegale situaties (VI-onderzoek Groene Hart 2006).
- Gemeenten zien niet de risico's als gevolg van niet- handhavend optreden (diverse onderzoeken).
- Onvoldoende kennis over mogelijkheden om alsnog te kunnen optreden na lange termijn (VI-onderzoek Groene Hart 2006, Handhaven met beleid).

Externe interviews

Als gemeenten niet weten wat het effect is van handhaving, omdat dit effect indirect of abstract is, dan zal dit een negatief effect hebben op de handavingsinzet. Gemeenten handhaven ook niet het rijksbelang, maar de voorschriften van het bestemmingsplan zelf. Handhaving van bestemmingsplannen wordt vaak niet structureel aangepakt maar ad hoc ingevuld. Hierdoor ontbreekt inzicht in strijdigheden.

Hierdoor is een gemeente in belangrijke mate afhankelijk van stakeholders, die belangen hebben in het betreffende gebied en de gemeente in kennis stellen van de met het bestemmingsplan strijdige activiteiten. Omgekeerd zullen bestuurders de afweging maken dat bij het ontbreken van meldingen de kosten niet opwegen tegen de baten (die ontbreken immers).

De VNG vindt dat de afweging door gemeenten om wel of niet te gaan handhaven doorgaans goed en adequaat wordt gemaakt.

Kunnen

Interne analyse

Toezicht

- Gemeenten kunnen niet aan gekwalificeerd personeel komen, met name de kleine gemeenten (VI-Onderzoek arbeidsmarktomstandigheden 2008).
- Bij kleine gemeenten waar geen functiescheiding is doorgevoerd staat het toezicht onder tijdsdruk van de vergunningverleningstaken.

Handhaving

- Overgangsbepalingen of gedogen laten handhavend optreden niet meer toe (o.a. VI-onderzoek Groene Hart 2006).
- Onduidelijke of ontbrekende normstelling in met name oude bestemmingsplannen (Handhaven met beleid).
- Gemeenten kunnen niet aan gekwalificeerde medewerkers komen, met name kleine gemeenten en hebben hierdoor een capaciteitstekort en/of onvoldoende kennis in huis (diverse onderzoeken).

Externe interviews

De meeste geïnterviewden bevestigen dat de capaciteitsinzet op toezichtstaken door gemeenten te gering is. Voor kleinere gemeenten speelt het ontbreken van functiescheiding een rol. In andere gevallen gaat het meer om een keuze geen capaciteit beschikbaar te stellen (zie onder willen). De VNG stelt dat door de deregulering er meer ruimte is voor interpretatie en discussie over regels, hetgeen extra capaciteit voor toezicht vergt.

Willen

Interne analyse

Toezicht

Kosten/baten

- Kosten van toezicht zijn hoog (o.a. handhaven met beleid, VI-onderzoek vervallen panden)

Acceptatie beleidsdoel/verantwoordelijkheidsverdeling

- Gemeenten zien niet de risico's als gevolg van geen toezicht optreden met als gevolg een lage prioriteit (Handhaven met beleid).
- Strijdige belangen; de eigen belangen, waaronder de economische wegen zwaarder.
- In electoraal opzicht geen populaire handelswijze

Handhaving

Kosten/Baten

- Economische of individuele belangen prevaleren (Handhaven met beleid)
- Handhaven is kostbaar (o.a. VI-onderzoek compensatie EHS 2005). Legaliseren overtreding is goedkoper/ makkelijker (VI-onderzoek Groene Hart)
- Angst om "onderuit" te gaan bij de bestuursrechter of voor lange procedures (VI-onderzoek vervallen panden, Handhaven met beleid)
- Als een gemeente een gebied wil ontwikkelen wordt wel ingezet op handhaving ter voorkoming van legalisering illegale situaties of hoge kosten later

Mate van acceptatie beleidsdoel

- bestuurders willen burgers vaak ter wille zijn (cliëntisme, cultuur) (Handhaven met beleid). Te kleine afstand tussen bestuurder en burger in met name kleine gemeenten. Electorale overwegingen
- Gemeenten onderschrijven niet de noodzaak van het beleidsdoel waarvoor handhavend optreden nodig is (VI-onderzoek openheid landschappen)
- Handhaven leidt tot een ongewenst neveneffect zoals "ondergronds gedrag" (VI-onderzoek Hokken en Keten)
- Handhaven heeft geen prioriteit in vergelijking met andere doelen (o.a. Handhaven met beleid)
- Gemeente vindt dat niet zij maar een andere instantie verantwoordelijk is voor de handhaving (VI-onderzoeken EV-buisleidingen en compensatie EHS)

Sanctie

- Er is geen sanctie op niet handhaven (VI-onderzoek compensatie EHS)
- 2^e lijns toezicht en publiciteit door VI heeft bijgedragen aan actievere handhaving

Externe interviews

Het niet prioriteren van toezicht en handhaving hangt vaak samen met de opvatting dat handhaving niet "scoort"; het doet afbreuk aan het imago van bestuurders/de gemeente. De geïnterviewde gemeenten hebben dit overigens niet aangegeven. Verder speelt in de afweging mee dat de kosten niet opwegen tegen de baten. De kosten van procedures zijn vaak hoog, terwijl er -behoudens bij legalisering- geen leges tegenover staan. Overtredingen zijn ook niet altijd even duidelijk of er is ruimte voor interpretatie, waardoor in twijfelgevallen de gemeente niet handhaaft. De VNG bepleit dan ook duidelijkheid in regelgeving en het opheffen van strijdige regels. De baten zijn verder niet altijd concreet en zichtbaar voor de eigen burgers, zeker als het gaat om nationaal ruimtelijke belangen. Veel gemeenten voeren dan ook toezicht en handhaving uit vanuit een dienstverlenende optiek, dus bij klachten ingegeven door eigen belangen. Verwacht wordt zelfs, dat gemeenten minder zullen handhaven op inpassingsplannen, omdat deze niet voortkomen uit eigen gemeentelijke belangen.

Vrij unaniem zijn de geïnterviewden van mening dat electorale belangen een rol spelen in kleinere gemeenten bij de keuze te handhaven. Belangenverstrengeling bij bestuurders is meer een incidentele verklaring voor niet handhaven.

Tenslotte geven enkele geïnterviewden aan dat toezicht door andere overheden en het ontbreken van sancties een factor is die meespeelt in de mate waarin gemeenten handhaven.

Bijlage 4 Risicomatrix

Risicomatrix Actualiteit bestemmingsplannen															
Nationaal ruimtelijk belang			Kans				Effect				Risicoweging KxE				
Groep	Belang	Voor-schriften Tbv BP	beleid <10 jaar	Beleid gewijzigd <10 jaar	Onduidelijkheid	Laag dynamisch	Schade Veiligheid gezondheid	Schade Natuur Landschap Cultuur	Schade financieel	Schade Imago	Score Kans	Score Effect	Score eind	Prio	
Netwerken en Steden	1. Stedelijke netwerken														
	2. Verbetering basiskwaliteit Hoofdinfrastructuur		1	1	1	0	5	0	5	4	2	14	28	2	
	3. Ontwikkeling Schiphol 2030		1	1	1	0	5	0	5	5	2	15	30	1	
	4. Haven Rotterdam														
	7. Bundeling verstedelijking en ec.activiteiten	Ruimte	0	0	1	0	0	3	3	2	1	8	8	3	
	9. Borging milieukwaliteit/EV	Geluid		0	1	0	0	4	4	4	3	1	15	15	3
		Lucht		1	1	1	0	5	4	4	4	2	17	34	1
		EV	BEVI	1	1	1	0	5	0	4	4	2	13	26	2
	Water en Groene Ruimte	10a. Ruimte voor de Rivier (beleidslijn)	Ruimte	0	1	0	1	5	0	5	5	2	15	30	1
		10b. Kust en Noordzee	Ruimte	1	1	1	1	5	3	5	5	3	18	54	1
10c. Waddenzee		Ruimte	0	1	0	1	0	5	3	5	2	13	26	2	
10d. IJsselmeergebied			0	1	1	1	3	3	3	3	3	12	36	1	
	10°. Zuidwestelijke delta														

	12 Regionale watersystemen	Ruimte	1	1	0	1	2	3	4	3	2	12	24	2
	13. EHS, VHR- en NBW-gebieden	Ruimte	0	1	1	1	0	5	4	4	3	13	39	1
	14. Nationale Landschappen	Ruimte	1	1	1	1	0	4	3	3	3	10	30	1
	15. Werelderfgoederen	Ruimte 2x	1	1	1	1	0	5	2	3	3	10	30	1
	17. Rijksbufferzones	Ruimte	0	1	1	1	0	3	3	2	3	8	24	2
	19. Natuur, architectuur, cultuurhistorie		0	1	1	1	0	3*	3	3	3	9	27	2
	20. Snelwegpanorama's	Ruimte	1	0	1	1	0	4	1	2	3	7	21	2
	21. Recreatieve voorzieningen en Basisrecreatie-toervaartnet Recreatiewonigen	Ruimte	1	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	3
			0	1	1	1	0	2	2	4	3	8	24	2
Gebieden en Thema's	32. Electriciteitsvoorziening, electriciteit, windenergie		0	1	1	1	0	0	4	4	3	8	24	2
Uit andere PKB's	35. PKB Nota Mobiliteit (zie 2)													
	36. PKB Ruimte voor de Rivier	Ruimte	1	0	0	1	1	1	4	3	2	9	18	3
	37. PKB project Mainportontwikkeling Rotterdam	Ruimte												
	39. PKB 2 ^e Structuurschema Elektriciteitsvoorziening													
	40. PKB		0	1	0	1	4	0	4	4	2	12	24	2

	Structuurschema Buisleidingen,													
	41. PKB 3 ^e nota Waddenzee (zie 10c)	Ruimte												
	42. PKB 2 ^e Structuurschema Militaire terreinen	Ruimte	0	1	1	1	4	0	1	4	3	9	27	3

Geel: niet relevant voor dit onderdeel

Blaauw: dubbeling met ander NRB

* In een nieuwe wijziging van de AMvB-Ruimte zal dit onderwerp bij de actualisering van bestemmingsplannen zwaarwegender tellen.

Score Kans: beleid <10 jaar of gewijzigd <10 jaar : 1 telt 1x 3x 1 = hoog (= 3), 2x 1 = gemiddeld (= 2), 1x 1 = laag (= 1), 0x 1 = geen (= 0)

Score Effect: alle scores optellen

Score Totaal: score kans x score effect

Prio: 30 > = 1 = 2 < 20 = 3

Tabel 2: Risicomatrix niet handhaven bestemmingsplannen

Nationaal ruimtelijk belang			Kans			Effect				Weging KxE			
Groep	Belang	AMvB	Geen lokaal draagvlak/belang	Strijdheden met lage detectiekans	Flankerend Toezicht (selectiviteit)	Schade veiligheid gezondheid	Schade Natuur-/Landschap/Cultuur	SchadeFinancieel	Schade Imago	Score Kans	Score Effect	Score totaal	Prio
Netwerken en Steden	1. Stedelijke netwerken												
	2. Verbetering basiskwaliteit Hoofdinfrastructuur		1	1	1	5	0	5	4	3	14	42	1
	3. Ontwikkeling Schiphol 2030		1	1	0	5	0	5	5	1	15	30	1
	4. Haven Rotterdam												
	7. Bundeling verstedelijking en ec.activiteiten	Ruimte											
	9. Borging milieukwaliteit Geluid Lucht EV			0 0 0	1 1 1	0 0 1	4 5 5	4 4 0	4 4 4	3 4 4	1 1 2	15 17 13	15 17 26
Water en Groene Ruimte	10a. Ruimte voor de Rivier	Ruimte	1	0	1	5	0	5	5	2	15	30	1
	10b. Kust en Noordzee	Ruimte	1	0	1	5	3	5	5	2	18	36	1
	10c. Waddenzee	Ruimte	0	0	1	0	5	3	5	1	13	13	3
	10d. IJsselmeergebied		1	0	1	3	3	3	3	2	12	24	2
	10e. Zuidwestelijke delta												
	12 Regionale watersystemen	Ruimte											
	13. EHS, VHR- en NB-gebieden	Ruimte	1	1	1	0	5	4	3	3	12	36	1
	14. Nationale Landschappen	Ruimte	1	1	0	0	4	3	3	2	10	20	2
	15. Werelderfgoederen	Ruimte 2x	0	0	0	0	5	2	3	0	10	0	3
	17. Rijksbufferzones	Ruimte	1	0	0	0	3	3	2	1	8	8	3
19. Natuur, architectuur, cultuurhistorie		1	1	0	0	3*	3	3	2	9	18	3	
20. Snelwegpanorama's	Ruimte	1	0	0	0	4	1	2	1	7	7	3	

	21. Recreatieve voorzieningen en Basisrecreatie-toervaartnet Recreatiewoningen	Ruimte	1 0	0 1	1 0	0 0	0 2	0 2	0 4	2 1	0 8	0 8	3 3
Gebieden en Thema's	32. Elektrischevoorziening, elektriciteit, windenergie		0	0	0	0	0	4	4	0	8	0	3
Uit andere PKB's	35. PKB Nota Mobiliteit (zie 2)												
	36. PKB Ruimte voor de Rivier	Ruimte	1	0	0	1	1	4	3	1	9	9	3
	37. PKB project mainportontwikkeling Rotterdam	Ruimte											
	39. PKB, 2 ^e Structuurschema Elektrischevoorziening												
	40. PKB Structuurschema Buisleidingen		1	1	1	4	0	4	4	3	12	36	1
	41. PKB, 3 ^e nota Waddenzee (zie 10c)	Ruimte											
	42. PKB, 2 ^e Structuurschema Militaire terreinen	Ruimte	1	0	0	4	0	1	4	1	9	9	3

Geel: niet relevant voor dit onderdeel

Blauw: dubbeling met ander NRB

* In een nieuwe wijziging van de AMvB-Ruimte zal dit onderwerp bij de actualisering van bestemmingsplannen zwaarwegender tellen.

Score Kans: 3x 1 = hoog (= 3), 2x 1 = gemiddeld (= 2), 1x 1 = laag (= 1), 0x 1 = geen (= 0)

Score Effect: alle scores optellen

Score Totaal: score kans x score effect

Prio: 30 > = 1 = 2 < 20 = 3