

## Bouwrecht, Handhaving in de ruimtelijke ordening

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Vindplaats:	BR 2003, p. 269	Bijgewerkt tot:	01-04-2003
Auteur:	Mrs. J. van der Velde <sup>[1]</sup>		

### Handhaving in de ruimtelijke ordening

Een handreiking voor de praktijk

#### 1. Inleiding

Handhaven is momenteel een veelgehoorde term. Op vele beleidsterreinen zijn er ten aanzien van dit onderwerp ontwikkelingen gaande. Kranten, nieuwsbladen, televisie en radio besteden regelmatig aandacht aan handhaving. Verkeer, milieu, ruimtelijke ordening, bouwen, veiligheid, openbare orde, sociale en maatschappelijke zorg en vreemdelingen zijn geliefde onderwerpen om over te berichten. Zonder aarzeling kan dan ook worden gezegd dat handhaving volop in de belangstelling staat. Als gevolg hiervan dringt steeds meer het besef tot ons door dat handhaving noodzakelijk is om datgene te bereiken dat met beleid en wet- en regelgeving wordt beoogd. Besturen is ook handhaven. Handhaven is ook besturen. Handhaving mag dan niet altijd even leuk zijn, maar niet handhaven leidt op termijn tot minder leuke effecten.

De aandacht voor handhaving is te herleiden tot een aantal gebeurtenissen. De plaatsnamen Enschede, Volendam en Tiel hoeven maar te vallen en een ieder heeft er zijn of haar denkbeelden bij. Helaas zijn deze veelal niet positief. Voor menigeen zijn deze plaatsnamen een synoniem voor een falende overheid, voor een gebrekkige handhaving, voor een initiatiefnemer die het niet zo nauw neemt met de regels en voor een tekortschietende bestuurlijke samenwerking. Gelukkig zijn er niet alleen negatieve associaties. Er kan ook naar de positieve gevolgen van deze op zich ernstige gebeurtenissen worden gekeken. Het is immers zo dat vele bestuurders naar aanleiding hiervan wakker zijn geworden en tot actie zijn overgegaan. Als zodanig kunnen de gebeurtenissen worden gezien als een nieuwe start voor handhaving. Zij hebben geleid tot nieuwe denkwijzen over handhaving en in het verlengde daarvan tot een bestuurscultuur waarin de positie van handhaving is verbeterd. Werkwijzen worden aangepast en er wordt in toenemende mate tijd en geld uitgetrokken voor handhaving. Handhaving wordt bestuurlijk, ambtelijk en maatschappelijk meer en meer geaccepteerd en noodzakelijk bevonden. Niet optreden en vanzelfsprekend gedogen worden daarentegen als ongewenst beschouwd.

Dit artikel gaat over handhaving in de ruimtelijke ordening, waarbij met name het bestemmingsplan centraal staat. Dit laat onverlet dat binnen een gemeente gestreefd dient te worden naar een integrale handhaving. De handhaving van het ruimtelijk beleid dient onderdeel te zijn van, of in ieder geval te worden afgestemd op, het gemeentelijk handhavingsbeleid. Het ruimtelijk beleid van een gemeente levert immers tezamen met andere beleidsterreinen een bijdrage aan het realiseren van een duurzame leefomgeving. De ruimtelijke ordening kan veel, maar niet alles.

Wat hiervoor in het algemeen is gezegd over handhaving geldt ook voor de ruimtelijke ordening. De handhaving is hier ook in een stroomversnelling gekomen. Veel gemeenten zijn momenteel bezig met het verbeteren van de handhaving of zijn zich hierop aan het oriënteren. Deze ontwikkeling komt enerzijds voort uit de politieke en bestuurlijke opvattingen binnen de gemeenten zelf en anderzijds uit een aantal acties van buiten de gemeenten. Hierbij kan in eerste instantie worden gedacht aan de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening die aan zit te komen en aan de controlebezoeken die door de VROM-Inspecties bij gemeenten worden uitgevoerd. In de Memorie van Toelichting behorende bij het Voorontwerp voor een Wet ruimtelijke ordening <sup>[1]</sup> schrijft de Minister van VROM dat het noodzakelijk is dat burgers en bestuursorganen zich houden aan de voorschriften van de Wet ruimtelijke ordening en aan krachtens deze wet uit te vaardigen uitvoeringsregelingen. Gebeurt dit niet, dan wordt naar de mening van de minister de rechtsorde aangetast en kunnen zich allerlei ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen voordoen die de kwaliteit van de omgeving aantasten. Toezicht op de naleving van de regelgeving

door burgers en op de wijze waarop bestuursorganen hun handhavingstaken uitvoeren is daarom van groot belang. Het Voorontwerp van wet wil hiervoor een goede basis dienen.

Onderzoeken van de VROM-Inspecties hebben ook de nodige invloed. Gemeenten die bezocht zijn krijgen vaak een aanbeveling om over te gaan tot een meer actieve of beleidsmatige handhaving. De gemeenten die nog geen bezoek hebben gehad weten dat zij ook een keer aan de beurt zullen komen en gaan mede om deze reden aan de gang. [2] Zij hebben geen behoefte aan negatieve artikelen in de pers.

De gemeenten worden hierbij op diverse wijzen ondersteund. Voorbeelden hiervan zijn het dit jaar verschenen boekwerk van de VNG met als titel *Succesvol handhaven, praktijkboek voor bestuurders over ruimtelijke en bouwregelgeving* [3], het project 'handhaven op niveau van het ministerie van Justitie' [4] en het Steunpunt Handhaving. [5] Kortom, er is voldoende informatie, kennis en ervaringen voorhanden om daadwerkelijk aan de slag te gaan met handhaving.

## 2.Het begrip handhaving

Hiervoor is al meerdere keren het woord handhaving gebruikt. In de praktijk blijken over de reikwijdte van dit begrip wel eens misverstanden te bestaan. De term handhaving kan 'eng' en 'ruim' worden geïnterpreteerd. De eerste interpretatie vat onder het begrip handhaving alleen het daadwerkelijk optreden tegen een illegale situatie, ofwel het uitvaardigen van een bestuursdwangaanschrijving of een dwangsom en het uitvoeren van beide instrumenten. Dit is een uitleg die van oudsher aan handhaving werd gegeven en in overeenstemming was met de praktijk in veel gemeenten. Bestuursdwang en later de dwangsom stonden in de belangstelling van gemeenten alleen al vanwege het feit dat geen enkele gemeente zat en zit te wachten op een onjuiste procedure met een voor de gemeente negatieve uitkomst.

Handhaving is echter meer dan het opleggen van sancties. Handhaving speelt ook een rol bij de beleidsvoorbereiding, bij het opstellen van beleid, bij de beleidsevaluatie en bij het opstellen van regelgeving. In alle fasen is sprake van handhaving. Handhaving in ruime zin kan dan ook worden gedefinieerd als 'elke handeling die erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen'. Handhaving ziet dan ook op:

- het stellen van normen (bijv. bestemmingsplanvoorschriften);
- het uitvoeren van de normen (bijv. vergunningverlening);
- het houden van toezicht (bijv. controle tijdens de bouw);
- het opleggen van sancties (dwangsom en bestuursdwang);
- het uitvoeren van de sancties (innen dwangsom en uitvoeren bestuursdwang).

In de meest optimale situatie, die wellicht een idee-fixe is, zijn de laatste twee onderdelen niet nodig als op een goede wijze uitvoering wordt gegeven aan de eerste drie.

Uit ervaringen in diverse gemeenten wordt duidelijk dat het ter hand nemen van een aantal handhavingsgevallen waarbij sancties worden opgelegd en uitgevoerd, een sterk preventief effect. [6] In die gevallen kan op termijn grotendeels worden volstaan met activiteiten in de eerste drie stappen.

In dit artikel wordt de term handhaving in de ruime zin van het woord gebruikt, al valt er niet aan te ontkomen dat de term wordt gebruikt voor die onderdelen van de handhaving die betrekking hebben op de laatste twee onderdelen: opleggen van sancties en de uitvoering hiervan.

Twee begrippen welke veelal aan de term handhaving worden gekoppeld zijn 'integraal' en 'gebiedsgericht'. Binnen gemeenten wordt in toenemende mate gestreefd naar integrale handhaving. Hieronder wordt verstaan dat de handhaving binnen een gemeente vanuit diverse disciplines gezamenlijk wordt ontwikkeld en op elkaar wordt afgestemd. Dit geldt zowel voor het handhavingsbeleid als voor de handhavingsacties. Door een integrale handhaving wordt de handhaving in principe geoptimaliseerd, efficiënter, effectiever en klantgericht. Hierbij dient wel bedacht te worden dat een integrale benadering geen must is. Integraal werken is een doel en geen middel. De bij een integraal handhavingsbeleid betrokken partijen kunnen van binnen en buiten de gemeente zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld de provincie, de gemeente, de politie, het Openbaar Ministerie en de Algemene Inspectie Dienst samenwerken en de handhaving vormgeven.

Indien de inzet van de handhaving rechtstreeks wordt gerelateerd aan gezamenlijk geformuleerde

beleidsdoelstellingen of waarden/kwaliteiten van een gebied, wordt gesproken van een gebiedsgerichte benadering. Dit kan (een gedeelte van) het buitengebied van een gemeente zijn, maar ook een woonwijk, een bedrijventerrein of een stadscentrum.

### 3. Waarom handhaving?

Over het nut en de noodzaak van handhaving is veel gezegd en geschreven. Vanwege het feit dat handhaving inmiddels bestuurlijk de nodige aandacht heeft en de gedachten over handhaving in het algemeen positief zijn, kan hier worden volstaan met het aangeven van een aantal goede redenen. Er zijn immers weinig gemeenten meer die zullen zeggen dat handhaving geen nut en noodzaak heeft. [\[1\]](#) Redenen voor handhaving:

- handhaving levert een wezenlijke bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen van wet- en regelgeving en beleid;
- handhaving leidt tot rechtszekerheid en rechtsgelijkheid;
- handhaving leidt tot een grotere acceptatie van wet- en regelgeving;
- handhaving leidt tot een grotere geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en integriteit van bestuurders;
- handhaving heeft een preventieve werking;
- handhaving kan schadeclaims voorkomen.

Hoewel alle redenen belangrijk zijn, kan toch met name aandacht worden gevraagd voor de eerste. Handhaving ziet immers toch in eerste instantie op het bereiken van die kwaliteit die beleidsmatig gewenst wordt geacht. Een bestemmingsplan is gericht op een goede ruimtelijke ordening en wellicht ruimer op een goede leefomgeving. Deze wordt niet bereikt als het bestemmingsplan op een slechte wijze wordt uitgevoerd of als er niet wordt opgetreden tegen zaken die in strijd met het bestemmingsplan zijn.

### 4. Knelpunten

Voordat het ontwikkelen van een handhavingsbeleid nader aan de orde wordt gesteld, is het goed aandacht te schenken aan het verleden. Feit is immers dat handhaving niet iets is van de afgelopen jaren, maar er altijd al geweest is. Blijkbaar zijn er in de achter ons liggende jaren bij gemeenten redenen geweest om niet handhavend op te treden. Deze redenen moeten in ogenschouw worden genomen om te voorkomen dat deze zich weer voordoen. Van het verleden moet worden geleerd. Net als bij het nut en de noodzaak van handhaving, zou ook nu weer stil kunnen worden gestaan bij deze redenen. Dit wordt niet nodig geacht. De redenen voor een mindere en passievere handhaving in het verleden worden alleen genoemd. Elke gemeente kan op basis hiervan beoordelen of deze nog van toepassing zijn op de eigen situatie en vervolgens passende maatregelen nemen bij of los van het opstellen van een handhavingsbeleid. De knelpunten spreken voor zich en zijn waarschijnlijk voor een ieder herkenbaar.

De knelpunten van handhaving vanuit het verleden zijn:

- een lage bestuurlijke prioriteit;
- een negatief imago;
- een gebrek aan ambtelijk en bestuurlijk draagvlak;
- de ingewikkeldheid van de wet- en regelgeving;
- de moeilijke procedures;
- het gevoel dat de rechter tegen de gemeente is;
- de vrees voor financiële claims na een onjuiste procedure;
- het ontbreken van beleid;
- verouderde bestemmingsplannen.

### 5. Handhaving binnen de WRO

Gemeenten spelen een belangrijke rol in de handhaving binnen de ruimtelijke ordening. De gemeente is echter niet de enige partij. Ook de provincie en het rijk hebben een taak. In dit kader is het gewenst op te merken dat de term handhaving nog een andere indeling kent. Ten aanzien van de handhavingstaken van de drie overheden kan een onderscheid worden gemaakt in:

- het houden van toezicht op de burger;

- het houden van toezicht op andere bestuursorganen.

## 5.1 Gemeente

De taak van de gemeente ligt met name in het opstellen, het uitvoeren en het handhaven van bestemmingsplannen. Deze bestemmingsplannen bevatten ook het provinciaal en rijksbeleid, zodat gesteld kan worden dat de gemeente ook het beleid van deze overheden handhaaft. Het primaat van de handhaving ligt bij de gemeente. De gemeente stelt immers voor de burger bindende plannen op en toetst en geeft vergunningen (bouwvergunning en aanlegvergunning) af. Als er in afwijking van een bestemmingsplan wordt gebouwd, aangelegd of gebruikt dan moet de gemeente in beginsel optreden.

## 5.2 Provincie

De provincie speelt binnen de ruimtelijke ordening in beginsel geen rol bij de handhaving van een overtreding van het bestemmingsplan en dus bij het houden van toezicht op de burger. De provincie kan de gemeente wel ondersteunen bij haar activiteiten, maar heeft geen formele bevoegdheden. Zij kan de gemeente ook vragen handhavend op te treden. Afdwingen van deze actie is niet mogelijk, omdat zij niet als belanghebbende wordt gezien. [\[8\]](#) Tevens kan de provincie de VROM-Inspecteur verzoeken handhavend op te treden.

De provincie heeft wel duidelijk een rol bij het toezicht op de gemeenten. De provincie moet er immers op toezien dat het rijks- en provinciaal beleid op een goede wijze wordt vertaald in een bestemmingsplan of in een art. 19 WRO-procedure.

## 5.3 Rijk

Het rijk speelt een belangrijke rol bij de handhaving. De VROM-inspecteur is ingevolge art. 52 van de WRO belast met het houden van toezicht op de naleving van deze wet en op de hieruit voortvloeiende voorschriften.

Deze toezichtstaak is te splitsen in een eerstelijnstoezicht en een tweedelijnstoezicht. [\[9\]](#)

Het eerstelijnstoezicht ziet erop dat de provincies en de gemeenten zich bij de totstandkoming van streek- en bestemmingsplannen houden aan de daarvoor geldende procedures en regels. Deze taak uit zich met name in het verplichte vooroverleg en de rol van de Inspecteur bij de totstandkoming van streekplannen, bestemmingsplannen en art. 19 WRO-procedures.

Het tweedelijnstoezicht behelst het toezicht op de uitvoering van regelgeving door provincies en gemeenten. Hieraan kan inhoud worden gegeven doordat de Inspecteur beschikt over informatierecht bij gemeenten. Gemeenten zijn desgevraagd verplicht om de Inspecteur alle verlangde inlichtingen over de uitvoering van de WRO en derhalve over handhaving te verstrekken. In dit licht dienen de hiervoor genoemde doorlichtingsonderzoeken van de VROM-Inspecties te worden gezien.

De VROM-Inspecties houden zich ook bezig met de handhaving van rijksbeleidsnota's. Zo wordt erop toegezien dat het beleid van de provincies en de gemeenten in lijn is met de rijksnota's. Belangrijke nota's in dit verband zijn Ruimte maken, ruimte delen - de toekomstige Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020, de nota Mensen, wensen, wonen - Wonen in de 21ste eeuw en het nationaal Milieubeleidsplan 4.

Ten slotte kan worden gewezen op het 'observeren, signaleren en informeren' van de VROM-Inspecties. De Inspecteurs vergaren tijdens hun werk veel informatie. Ook door hun structurele aanwezigheid in de regio nemen zij kennis van ontwikkelingen, activiteiten en plannen. Deze informatie wordt gebruikt voor het verbeteren van de handhaving. Deze informatie wordt ook doorgespeeld naar de betreffende Directoraten-Generaal van VROM ten behoeve van nationale en regionale beleidsontwikkeling.

De VROM-Inspecteur heeft geen zelfstandige sanctiemogelijkheid. Wel kunnen zij de gemeente verzoeken handhavend op te treden. In tegenstelling tot de provincie wordt de Inspecteur wel als belanghebbende gezien, omdat het rijk in deze een wettelijke taak heeft. De Inspecteur kan ook een ten onrechte verleende vergunning voor vernietiging aan de Kroon voorleggen. De VROM-Inspecties kunnen in het kader van een strafproces onder gezag van het Openbaar Ministerie onderzoek instellen naar strafbare feiten.

## 6. Handhavingsbeleid

Activiteiten op het gebied van de handhaving komen uiteindelijk tot uitdrukking in concrete situaties. Daarbij is het

van belang handhaving op een gestructureerde wijze vorm te geven door handhavingsbeleid of een handhavingsprogramma te ontwikkelen. Op basis daarvan kan het bestuurlijk, maatschappelijk en ambtelijk draagvlak worden vergroot. Tevens kunnen de organisatie, de werkwijzen en de handhavingsacties onderling worden afgestemd en is het eerder mogelijk financieel draagvlak te creëren. Op het moment dat beleid aanwezig is kan er ook een gerichte monitoring van dat beleid plaatsvinden en kan er tijdig worden bijgestuurd. Bedacht dient te worden dat met het opstellen van een algemeen handhavingsbeleid niet kan worden volstaan. Het geeft immers alleen aan hoe binnen de gemeente wordt omgegaan met handhaving. Dit moet nog wel worden vertaald in de producten binnen de ruimtelijke ordening. Zo zal in een bestemmingsplan een relatie moeten worden gelegd met het handhavingsbeleid en zal er zo nodig een verfijning of nadere uitwerking daarvan moeten plaatsvinden. Dit kan in de plantoelichting. In dit onderdeel van het bestemmingsplan kan een handhavingsparagraaf worden opgenomen waarin in het verlengde van het handhavingsbeleid wordt aangegeven welke onderdelen van het bestemmingsplan expliciete aandacht voor handhaving vragen, hoe deze onderdelen worden gehandhaafd, hoeveel tijd hiermee gemoeid is, op welke wijze wordt geïnspecteerd en hoe een en ander zich verhoudt met de personele inzet. Het niet aanwezig zijn van een dergelijke paragraaf zou tot onthouding van goedkeuring kunnen leiden. Het leggen van bestemmingen of voorschriften ter bescherming van bepaalde waarden heeft geen zin indien reeds op voorhand vast staat dat deze niet op een goede wijze worden gehandhaafd. Handhaving kan worden geschaard onder het begrip 'een goede ruimtelijke ordening'. [\[10\]](#)

## 7.Aandachtspunten handhavingsbeleid

Het opstellen van een handhavingsbeleid is maatwerk. Elke gemeente heeft haar eigen werkwijze, cultuur en problematiek. Het handhavingsbeleid dient hierop aan te sluiten. Is dit niet het geval, dan is de kans groot dat het draagvlak ontbreekt en dat het handhavingsbeleid een papieren tijger wordt. Ondanks het feit dat het opstellen van een handhavingsbeleid maatwerk is, komt er bij het vergelijken van handhavingsnota's regelmatig een aantal onderwerpen naar voren.

Genoemd kunnen worden:

- draagvlak;
- prioriteitstelling;
- organisatie;
- handreikingen;
- financiën;
- communicatie.

Hierna zullen deze onderwerpen in het kort nader worden belicht. Hierbij is het niet de bedoeling een blauwdruk te geven voor een handhavingsbeleid. Het gaat meer om het signaleren en het bieden van handvatten.

### 7.1 Draagvlak

In het verleden heeft het bij handhaving aan draagvlak vaak ontbroken. Bij het opstellen en het uitvoeren van een beleid is het derhalve van groot belang dat er aandacht wordt besteed aan dit onderwerp. Het betreft hier bestuurlijk, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak. Het opstellen van een handhavingsbeleid is enerzijds het werken aan een product, anderzijds het doorlopen van een proces. Alle neuzen moeten in dezelfde richting staan en een ieder moet onvoorwaardelijk het beleid en de hieruit voortvloeiende acties steunen. Bestuurders en ambtenaren dienen hierop aangesproken te worden. Van de top van de ambtelijke organisatie mag ook verwacht worden dat zij tijd en energie steekt in het stimuleren van medewerkers om actief en enthousiast mee te werken aan het opstellen en het uitvoeren van een handhavingsbeleid. [\[11\]](#)

Het proces voor het verkrijgen van het bestuurlijk draagvlak dient afgestemd te zijn op de gedachten over en de invulling van het dualisme binnen een gemeente. Handhaving is een taak van het college van burgemeester en wethouders, maar het beleid dient uiteindelijk door de gemeenteraad te worden vastgesteld. Vanuit de gemeente dient één geluid naar buiten te gaan.

### 7.2 Prioriteitstelling

In veel gemeenten is tijdens het opstellen van een handhavingsbeleid geconstateerd dat de ambtelijke

capaciteit volstrekt onvoldoende is om alle beleidsterreinen op een goede wijze te handhaven. Dit is veelal een gevolg van het feit dat handhaving in het verleden geen hoge bestuurlijke prioriteit heeft gehad en er derhalve niet in is geïnvesteerd. Wat dat betreft, zijn de huidige organisaties belast met keuzes uit het verleden. Het ongedaan maken hiervan kost tijd. Voor de goede orde kan nog worden opgemerkt dat het capaciteitsgebrek zich met name voordoet bij de juridisch-administratieve afhandeling van de handhavingszaken. Deze kosten veelal veel meer tijd dan de feitelijke constatering.

Dit betekent dat er puur praktisch gezien keuzes moeten worden gemaakt. Alles handhaven is niet mogelijk! Zolang de ambtelijke capaciteit nog niet op orde is en het om welke reden dan ook niet mogelijk is externe krachten in te schakelen, moeten er keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld. Dit kan op verschillende manieren. Eén hiervan is te werken via een risicomatrix. <sup>[12]</sup> Belangrijk is dat het een praktisch werkbaar prioriteitstelling is en dat deze conform de bestuurlijke keuzes is.

De prioriteit van een overtreding kan afhankelijk zijn van:

- de aard en de soort overtreding;
- de precedentwerking;
- de gevoeligheid van een gebied;
- de te beschermen waarden en kwaliteiten;
- de mate van hinder;
- het gedrag van de overtreder;
- bestuurlijke keuzes.

Een aantal onderwerpen blijft veelal buiten de prioriteitstelling en wordt sowieso aangepakt. Dit zijn die overtredingen die gevaar of schade opleveren, dan wel een bedreiging voor de volksgezondheid inhouden. Een prioriteitstelling dient altijd actueel te zijn en de flexibiliteit in zich te hebben om te kunnen inspelen op nieuwe beleidsontwikkelingen. Deze flexibiliteit dient ook niet zodanig te zijn dat de prioriteitstelling geen 'body' meer heeft.

Ten aanzien van de prioriteitstelling dient nog opgemerkt te worden dat als bestuurlijk uitgangspunt moet worden genomen dat alles wordt gehandhaafd. Het stellen van prioriteiten wordt enkel gedaan omdat het feitelijk onmogelijk is meerdere dingen tegelijk te doen. Bij een meevallende werklast kunnen ook niet prioritaire zaken worden aangepakt. Bij een voldoende planmatig en consistent beleid blijft het mogelijk op te treden tegen die gevallen die wel geconstateerd zijn, maar even naar achteren zijn geschoven. <sup>[13]</sup> Het is dan wel gewenst om de overtreder in kennis te stellen van het feit dat de illegale situatie bekend is, dat deze niet is toegestaan en dat het nu niet optreden niet betekent dat er niet meer opgetreden kan worden.

Een ander belangrijk aspect waarmee bij het stellen van prioriteiten rekening moet worden gehouden is dat gemeenten ook klachten of concrete verzoeken om handhaving binnenkrijgen. Hier is dus de burger actief.

Deze komt met een kwestie aan en verzoekt om op te treden. <sup>[14]</sup> Een gemeente is dan in principe verplicht op te treden. Slechts in uitzonderlijke gevallen mag daarvan worden afgeweken. Een algemene prioriteitstelling kan en mag daaronder niet worden gerangschikt.

### 7.3 Organisatie

Handhaving is lastig, moeilijk en ondanks de ontwikkelingen van de afgelopen tijd nog niet altijd even populair. Dit komt doordat gewerkt wordt in conflictsituaties met complexe afwegingen. Gelet op de aard van handhaving en gelet op de ervaringen uit het verleden, is het van belang dat hiermee bij het opstellen en het uitvoeren van een handhavingsbeleid rekening wordt gehouden en dat voor de uitvoering van het handhavingsbeleid de juiste organisatie wordt gekozen. Handhavingsbeleid en de organisatie dienen naadloos op elkaar aan te sluiten. Een handhavingsbeleid zonder de juiste uitvoeringsorganisatie is gedoemd te mislukken.

Dit kan tot aanpassingen in de huidige organisatie leiden. Overwogen kan worden een (nog duidelijker) scheiding aan te brengen tussen vergunningverlenende en handhavende taken. Bij grotere organisaties kan wellicht een handhavingsteam in het leven worden geroepen.

De lijnen naar het bestuur en tussen de betrokken medewerkers dienen kort en overzichtelijk te zijn. Regelmatig overleg en afstemming is gewenst. De handhavers moeten binnen en buiten de organisatie herkenbaar en aanspreekbaar zijn.

Een goede organisatie vraagt ook een goede bemensing. De ambtelijke capaciteit moet kwantitatief en kwalitatief op voldoende niveau zijn. Het is lastig om in het algemeen aan te geven hoeveel capaciteit benodigd is. Dit is immers afhankelijk van het beleid, de prioriteiten, de kwaliteit van de medewerkers, de werkwijzen en de culturen binnen een gemeente. Bij het bepalen van de benodigde capaciteit wordt dan ook veelal gebruikgemaakt van de ervaringscijfers van de gemeente zelf of van gemeenten met hetzelfde profiel. Er wordt momenteel wel gewerkt aan het opstellen van landelijke kengetallen. <sup>[15]</sup> Gelet op genoemde factoren, blijft het echter lastig om hiermee te werken. Een concrete vertaling naar de eigen situatie en de eigen organisatie blijft altijd noodzakelijk.

De benodigde capaciteit voor de administratief-juridische afhandeling kan worden berekend door het aantal te verwachten sanctionerende handhavingsacties per jaar te vermenigvuldigen met de gemiddeld benodigde tijd en dit te delen door het aantal uren dat een medewerker per jaar werkt.

Bij het berekenen van de benodigde capaciteit dienen nog twee zaken opgemerkt te worden. Ten eerste dat er een goed onderscheid gemaakt moet worden in de aard van de werkzaamheden. Een handhavingsactie vraagt namelijk verschillende soorten deskundigheden. Een tweede opmerking is dat er in het begin sprake zal zijn van een inhaalslag en er dus extra capaciteit nodig is. Daarna zal het aantal zaken terugvallen op het verwachte niveau en vervolgens dalen als gevolg van de preventieve werking die uitgaat van het handhavingsbeleid. Een aspect dat ook met de organisatie te maken heeft is samenwerking. De diverse beleidsterreinen moeten goed met elkaar samenwerken. Het handhavingsbeleid en de uitvoeringsacties van de diverse beleidsterreinen dienen op elkaar te worden afgestemd in een integraal handhavingsbeleid. Samenwerking kan leiden tot betere resultaten van handhavingsacties, tot efficiëntere werkwijzen en tot kostenbesparingen. Samenwerking binnen de eigen organisatie is onontbeerlijk. Er kan echter ook worden samengewerkt met instanties van buiten de gemeente. Hierbij kan worden gedacht aan de buurgemeente(n), de provincie, de VROM-Inspectie, waterschappen, de politie en het OM. Een gemeente hoeft niet alles alleen te doen. Het is effectief om van elkaar te leren en om samen te werken.

Ten slotte kan nog worden gewezen op het aspect scholing. Handhaven is immers een vak op zich. De scholing ziet op twee onderdelen: ten eerste het vergroten van de kennis van de inhoudelijke kant van handhaving en ten tweede de communicatieve en sociale kant. De inhoudelijke kant spreekt voor zich en wordt veelal al ingevuld. De tweede is echter ook belangrijk. Een handhavingsmedewerker kan in allerlei situaties verzeild raken die op het scherpst van de snede worden uitgevochten. Enige bagage op het gebied van sociale en communicatieve vaardigheden is dan gewenst. Daarbij komt dat onhandige uitspraken of uitingen een handhavingszaak kunnen schaden. Tactvol, zorgvuldig en correct optreden kan daarentegen een bijdrage leveren aan het oplossen van het geschil.

#### 7.4 Handreikingen

Handhavingsbeleid of handhavingsnota's bevatten veelal ook een aantal handreikingen voor de praktijk. Hierbij kan worden gedacht aan: handboeken, inspectiemethodieken en concrete aanbevelingen.

In een draaiboek wordt op inzichtelijke en gestructureerde wijze aangegeven welke stappen ondernomen moeten worden bij de uitvoering van handhavingswerkzaamheden of handhavingsacties. Een draaiboek bevat bijvoorbeeld de standaardprocedures die bij sanctionerende handhavingsacties doorlopen moeten worden, welke afdelingen en personen en eventueel andere instanties daarbij een rol spelen, binnen welke termijn acties moeten zijn afgerond en wie de eindverantwoordelijkheid voor een actie draagt.

Ook een inspectiemethodiek levert een bijdrage aan een goede uitvoering van het handhavingsbeleid. In een inspectiemethodiek wordt bijvoorbeeld aangegeven hoe er, gelet op de relevante wet- en regelgeving alsmede het beleid, het beste structureel kan worden geïnspecteerd om ervoor zorg te dragen dat mogelijke overtredingen ook daadwerkelijk worden geconstateerd. Een inspectiemethodiek ziet dus meer op het 'buitenwerk' en een draaiboek op de administratief-juridische afhandeling 'binnen'.

De aanbevelingen om te komen tot een betere handhaving kunnen betrekking hebben op actuele onderwerpen zoals bijvoorbeeld permanente bewoning van recreatiewoningen, beschermde stads- en dorpsgezichten en vrijkomende agrarische bebouwing. Ook zaken als het voorhanden hebben van de juiste informatie, van een goede registratie, van nulmetingen of van de juiste normen kunnen aan de orde komen. Het werken met digitale

bestanden en het optimaal gebruik maken van ICT-toepassingen [\[16\]](#) maken ook steeds vaker onderdeel uit van de aanbevelingen.

## 7.5 Financiën

Handhaven kost geld. Dit betreft zowel het opstellen van een beleid als het uitvoeren van preventieve of sanctionerende acties. In een handhavingsbeleid dient dan ook aangegeven te worden met welke uitgaven rekening moet worden gehouden. Financiële dekking over meerdere jaren is gewenst om de continuïteit van de handhaving te waarborgen. Voorkomen moet worden dat ingezet beleid moet worden teruggedraaid vanwege het ontbreken van de benodigde financiën. Overwogen kan worden een handhavingsfonds te vormen. Dit fonds kan worden gevoed met bijvoorbeeld jaarlijkse bijdragen vanuit de algemene dienst, het grondbedrijf, exploitatieovereenkomsten, leges en dwangsomgelden.

## 7.6 Communicatie

Eerder is al aangegeven dat het opstellen van een handhavingsbeleid een proces is. In dit proces moet gezocht worden naar draagvlak. Intern maar ook extern. Een van de mogelijkheden tot het verkrijgen van draagvlak is communicatie. Dit houdt in dat bij het opstellen van een handhavingsbeleid en bij het uitvoeren van preventieve of repressieve handhavingsacties altijd gecommuniceerd moet worden met de omgeving. Het standpunt en het feitelijk handelen van de gemeente moeten op een heldere en eenduidige wijze naar buiten worden gebracht. Twijfels, aarzelingen of verschillende meningen leiden tot een ongewenste beeldvorming en werken handhavingsacties tegen.

Er dient overigens niet alleen gecommuniceerd te worden over het handhavingsbeleid. Ook het beleid dat gehandhaafd moet worden, moet worden uitgedragen. Bij een bestemmingsplan is het bijvoorbeeld erg belangrijk dat goed uitgelegd wordt waarom bepaalde beperkingen worden opgelegd of waarom voor bepaalde activiteiten een aanlegvergunning wordt gevraagd.

## 8. Overleg

In dit artikel wordt niet ingegaan op de instrumenten waarmee het handhavingsbeleid kan worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld dwangsom, bestuursdwang en overeenkomst. De bestuursrechtelijke instrumenten komen in het artikel van mr. Tycho Lam aan de orde dat in ditzelfde nummer van Bouwrecht is opgenomen.

Wel wordt stilgestaan bij het voeren van overleg. Dit is geen officieel instrument, maar wel een middel waarmee veel handhavingsgeschillen kunnen worden opgelost. Met overleg kunnen slepende juridische procedures worden voorkomen. Veel gemeenten zetten dan ook in op overleg. Dit past ook het beste bij de gemeentelijke cultuur en werkwijzen.

Het overleg dient overigens niet vrijblijvend te zijn. Doel en inhoud moeten van tevoren worden bepaald. Het overleg mag niet tot een vertraging, uitstel of afstel van handhavingsacties leiden.

Indien het overleg vastzit maar er wel mogelijkheden zijn om tot elkaar te komen, dan kan overwogen worden om over te gaan tot mediation. [\[17\]](#) Mediation is een vorm van conflictbemiddeling. Het stelt betrokkenen in staat zelf hun conflict op te lossen met ondersteuning van een neutrale bemiddelaar. Mediation kan leiden tot gerichte en creatieve oplossingen doordat naast de inhoudelijke kant ook de emotionele en relationele kanten van het conflict aandacht krijgen.

## 9. Handhaafbare bestemmingsplannen

Het is goed om ook nog even stil te staan bij het begrip 'handhaafbaar bestemmingsplan'. Veel handhavingsacties zijn in de afgelopen jaren bemoeilijkt doordat de basis, in casu het bestemmingsplan, niet solide of slecht toepasbaar is.

Vaak wordt dan ook gezegd dat een bestemmingsplan handhaafbaar moet zijn. Wat dat precies inhoudt, is lastig te zeggen. Een handhaafbaar bestemmingsplan is in definitie een bestemmingsplan dat zich goed leent voor het bereiken of het beschermen van de gewenste beleidsdoelstellingen en dat een goede basis is voor eventuele repressieve handhavingsacties. [\[18\]](#) In beginsel zijn alle soorten bestemmingsplannen handhaafbaar. Gedetailleerde



bestemmingsplannen hebben het voordeel dat helder aangegeven wordt wat wel en wat niet mag. Nadeel is echter dat er - zeker indien het plan weinig flexibiliteit bevat - snel van afgeweken wordt omdat het plan als te knellend wordt ervaren. Een globaal eindbestemmingsplan kent dit nadeel niet. Deze planvorm heeft echter als nadeel dat de globale omschrijvingen een concrete toepassing lastig maken. De bewoordingen in een dergelijk plan zijn voor een bestuurder, ambtenaar en burger niet altijd even helder. Een globaal uit te werken bestemmingsplan is door de uitwerkingsplicht goed handhaafbaar. Na uitwerking kunnen zich wel dezelfde problemen voordoen als bij een gedetailleerd bestemmingsplan.

Hoewel niet exact aan te geven is wat een handhaafbaar bestemmingsplan is, heeft een dergelijk plan wel een aantal kenmerken, zoals:

- goede en heldere normen die zijn afgestemd op het beleid;
- een duidelijke beleidsmatige onderbouwing van de in het bestemmingsplan opgenomen beperkingen;
- actualiteit: een bestemmingsplan dient het meest actuele beleid te bevatten;
- kenbaarheid, leesbaarheid, inzichtelijkheid, begrijpelijkheid, enz.

Een nieuwe ontwikkeling ten aanzien van het bestemmingsplan is dat deze in toenemende mate wordt gedigitaliseerd. [\[19\]](#) Met enkele drukken op een knop van een computer of het intikken van een adres kan alle relevante informatie op het beeldscherm worden verkregen: plankaart, voorschriften, toelichting en eventueel achterliggende informatie. De toegankelijkheid van het bestemmingsplan wordt hiermee vergroot. Als gevolg hiervan kan de handhaving een steun in de rug krijgen. Bij veel gemeenten gaan digitalisering en actualisering in één slag, zodat de oude bestemmingsplannen in versneld tempo worden herzien.

Een andere nieuwe ontwikkeling, die mede geïnitieerd wordt door de digitalisering, is de standaardisering van bestemmingsplannen. In het kader van het nieuwe Bro is er onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van het standaardiseren van het overgangsrecht, van de gebruiksbepaling en van het bestemmingsplan in het algemeen. [\[20\]](#) De conclusies hiervan zijn dat er goede mogelijkheden zijn voor standaardisering en dat standaardisering een wezenlijke bijdrage kan leveren aan handhaving. Standaarden geven duidelijkheid en rechtszekerheid. De verwachting is derhalve dat het nieuwe Bro het nodige omtrent het opnemen van standaarden zal bevatten.

## 10. Gedoogbeleid

Let wel, een handhavingsbeleid zoals hiervoor is omschreven, moet goed worden onderscheiden van een gedoogbeleid, dat in de praktijk veelvuldig voorkomt. Bij een handhavingsbeleid staat voorop dát er gehandhaafd wordt en wordt beleidsmatig aangegeven onder welke voorwaarden en met welke prioriteit. Bij een zuiver gedoogbeleid gaat het juist om het tegendeel. In een dergelijk beleid wordt aangegeven welke overtredingen ongemoeid worden gelaten en wat hiervoor de redenen zijn.

Hoewel handhavingsbeleid en gedoogbeleid derhalve wezenlijk van elkaar verschillen, kan een gedoogbeleid zeer wel onderdeel uitmaken van een handhavingsbeleid. Zo komt het in de praktijk regelmatig voor dat, aangespoord door de steeds grotere aandacht voor handhaving, een gemeentebestuur besluit om vanaf peildatum X streng op te treden tegen nieuwe overtredingen (handhavingsbeleid), terwijl tegelijkertijd wordt uitgesproken dat tegen oude overtredingen niet meer wordt opgetreden (gedoogbeleid). [\[21\]](#)

Wat het eigen handelen betreft is een gedoogbeleid mogelijk. Anders wordt het indien een derde om een handhavingsactie vraagt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State acht op dit punt een gedoogbeleid onacceptabel en in strijd met het stelsel van de Woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. [\[22\]](#)

De Afdeling stelt dus heel duidelijk ook bij bestemmingsplannen de beginselplicht tot handhaving voorop. Desondanks laat de Afdeling de mogelijkheid open voor het voeren van een algemeen gedoogbeleid. Dat zou namelijk volgens de Afdeling wellicht aanvaardbaar kunnen worden geacht in het kader van een algehele legalisatieprocedure indien daarmee vooruitgelopen wordt op een in gang gezette herziening van de desbetreffende bestemmingsplannen.

Hoewel derhalve in de praktijk behoefte bestaat aan het maken van 'schoon schip' door het afkondigen van nulsituaties, met het oog op een stringente(re) handhaving voor de toekomst, lijkt de jurisprudentie van de Afdeling daarvoor ten aanzien van concrete verzoeken weinig ruimte te bieden. Slechts indien de (oude) illegale situaties in komende bestemmingsplannen worden gelegaliseerd, kan daadwerkelijk een uitzondering worden gemaakt op de

## 11. Herziening WRO

Zoals reeds is vermeld, wordt ook in het kader van de herziening van de WRO gestreefd naar een verbetering van de handhaving. [23] In het Voorontwerp van wet zijn en blijven de gemeenten primair verantwoordelijk voor het toezicht op naleving van bestemmingsplannen en besluiten die daaraan zijn gekoppeld. De toezicht op de uitvoering van de gemeentelijke handhavingstaak is toegedeeld aan de Minister van VROM. De minister (in de praktijk de VROM-Inspecteur) krijgt een aantal bevoegdheden om daar waar nodig in te grijpen. Hierbij kan worden gedacht aan de bevoegdheid om van het college van burgemeester en wethouders te vorderen dat zij bestuursdwang toepassen of een last onder dwangsom opleggen. Indien de gemeente daar geen gehoor aan geeft, kan de minister zelf optreden op kosten van de gemeente. Bij een structurele verwaarlozing van de taken kan de gemeente onder verscherpt toezicht worden geplaatst. In dit geval moet elke conceptbouwvergunning aan de VROM-Inspectie worden voorgelegd. Verder kan de minister een financiële sanctie opleggen indien een vergunning is vernietigd wegens strijd met de WRO of art. 44 van de Woningwet.

Een gemeente kan op basis van de nieuwe wet toezichthouders aanwijzen in de zin van Afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit geeft de gemeente meer mogelijkheden om haar controlerende taak uit te oefenen. Zo kunnen zij zich op alle momenten van de dag toegang verschaffen tot terreinen en opstallen.

Ten slotte acht de regering het van belang dat burgemeester en wethouders jaarlijks verslag doen aan de gemeenteraad van het gevoerde beleid met betrekking tot de uitvoering van bestemmingsplannen. Deze rapportage maakt onderdeel uit van de rapportage over het gevoerde ruimtelijk beleid.

## 12. Tot slot

Veel gemeenten hebben de uitdaging opgepakt de komende jaren tot een betere of meer actieve en beleidsmatige handhaving binnen de ruimtelijke ordening te komen. Deze blijkt in de praktijk namelijk nog niet altijd goed te functioneren. De gemeenten worden in dit proces gestimuleerd door een aantal ontwikkelingen, zoals de algemeen maatschappelijke en bestuurlijke opvatting ten aanzien van handhaving en de gedachten ten aanzien van handhaving in de nieuwe Wro. Centraal daarin staat dat handhaven een must en een wezenlijk onderdeel van het besturen is. Dit artikel beoogt gemeenten een zetje in de rug te geven en biedt in die zin een aantal handvatten voor de gemeentelijke praktijk.

Hierbij dient bedacht te worden dat handhaving geen doel op zich is, maar een middel om te bereiken wat met het beleid en met de wet- en regelgeving wordt beoogd. Handhaving vereist bestuurlijk, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak. Om deze reden dient over het handhavingsbeleid en handhavingsacties gecommuniceerd te worden. Belangrijk onderdeel van een handhavingsbeleid is het stellen van prioriteiten. De eerlijkheid gebiedt immers te zeggen dat bij veel gemeenten de capaciteit om alles te handhaven te gering is. Er moeten keuzes worden gemaakt. Deze keuzes moeten het mogelijk maken dat een ingezette handhavingsactie wordt afgemaakt en dat er tijd voor is de benodigde procedures zorgvuldig te doorlopen. Bij de prioriteitstelling moet rekening te worden gehouden met de beginselplicht tot handhaving indien een derde om handhaving vraagt. Met andere woorden: bij het berekenen van de benodigde ambtelijke capaciteit dient - naast de op basis van eigen activiteiten te verwachten zaken - rekening worden gehouden met de tijd die benodigd is voor het afhandelen van concrete verzoeken.

Het hebben van handhavingsbeleid is gewenst. Het verdient echter aanbeveling niet te lang in de beleidsvorming te blijven hangen. Handhaven is immers ook een kwestie van gewoon doen!

---

## Voetnoten

### Voetnoten

- [\*] Jur van der Velde is directeur van het stedenbouwkundig adviesbureau Buro Vijn bv te Oenkerk. Het artikel is een bewerking van de bijdrage die Jur van der Velde heeft geleverd tijdens de studiebijeenkomst van het NIROV over handhaving in de ruimtelijke ordening. Een meer uitgebreide beschrijving is te vinden in het in

de praktijkreeks ruimtelijke ordening verschenen boekje Handhaving in de ruimtelijke ordening van NIROV/Kluwer (ISBN 90 14 07963 x), W.R. van der Velde Robert van der Velde is advocaat bij Plas & Bossinade Advocaten te Groningen.

- [1] Voorontwerp voor een Wet ruimtelijke ordening (Wro), Ministerie van VROM, Den Haag augustus 2001.
- [2] Het is overigens niet voldoende als gemeenten alleen om deze reden aan de gang gaan. De kans is dan groot dat hetgeen op papier wordt gezet niet wordt uitgevoerd. Er moet duidelijk bestuurlijke wil aanwezig zijn. Handhaving vereist een andere werkwijze en een ander cultuur.
- [3] Dit boek is uitgegeven door de VNG in samenwerking met het Ministerie van VROM (ISBN 90 332 7624 7).
- [4] Zie [www.handhavenopniveau.nl](http://www.handhavenopniveau.nl).
- [5] Zie [www.handhavingsbeleid.nl](http://www.handhavingsbeleid.nl). Deze site bevat praktische tips voor het opstellen van een handhavingsbeleid en voor het uitvoeren van handhavingsacties. De site en het achterliggende steunpunt zijn een initiatief van de VNG en het rijk.
- [6] Deze ervaring komt elke keer naar voren in de interviews en onderzoeken die Buro Vijn bv in samenwerking met Pro Facto bv te Groningen uitvoert ten behoeve van het opstellen van handhavingsprogramma's.
- [7] Hiermee is de afgelopen jaren een duidelijke winst geboekt. Een aantal jaren terug moest nut en noodzaak van het hebben van een handhavingsbeleid nog worden aangetoond aan de hand van voorbeelden of ongewenste ontwikkelingen. Thans is dat niet meer nodig en kan direct tot het opstellen van een beleid worden overgegaan.
- [8] Zie uitspraak Weerselo ABRS 5 maart 1999, AB 1999, 418.
- [9] Zie voor de taken van de VROM-Inspectie de brochure van het Ministerie van VROM over deze Inspectie. Het nummer hiervan is vrom15021/177. De brochure is te verkrijgen bij genoemd ministerie.
- [10] Het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' is een van de toetsingskaders voor Gedeputeerde Staten in het kader van het al dan niet goedkeuren van bestemmingsplannen. De andere zijn strijd met de wet en ingebrachte bedenkingen. Het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' dient ruim te worden geïnterpreteerd.
- [11] In de praktijk blijkt het hieraan nog wel eens te schorten. Lang niet altijd steunt het management de handhavingsactiviteiten van de organisatie en wordt er niet sturend of corrigerend opgetreden. De kans is dan groot dat de handhavingsactiviteiten niet van de grond komen of doodbloeden.
- [12] Een voorbeeld van een risicomatrix is te vinden op en te downloaden van de website van het Steunpunt Handhavingsbeleid ([www.handhavingsbeleid.nl](http://www.handhavingsbeleid.nl)). Zie ook noot 7.
- [13] Het betreft hier een vorm van passief en tijdelijk gedogen.
- [14] Dit gebeurt met name veel in het stedelijk gebied via het zogeheten 'piepsysteem'. Burgers signaleren iets in hun directe woonomgeving en vragen de gemeente om op te treden. In veel gevallen gaat het hier om illegaal gebouwde bijgebouwen, uitbreidingen van woningen, gebruik in strijd met het bestemmingsplan, enz. Het kan echter ook grotere zaken betreffen. In het buitengebied wordt vaak 'gepiept' over het kappen van houtwallen, het gebruik van voormalige agrarische gebouwen en ongewenste vormen van opslag.
- [15] Zie een conceptonderzoeksrapport naar dit onderwerp dat te downloaden is van [www.handhavingsbeleid.nl](http://www.handhavingsbeleid.nl). Uit dit tussenrapport blijkt overigens ook dat het zeer lastig is algemene kengetallen te formuleren.
- [16] Het gehele vakgebied van de ruimtelijke ordening komt steeds vaker in aanraking met de digitalisering. Bestemmingsplannen worden steeds meer op een digitale wijze gemaakt en zijn via een intranet of via internet voor een ieder raadpleegbaar. Het ruimtelijke informatiemodel van een gemeente biedt door een koppeling van relevante informatie goede mogelijkheden voor een verbetering van de handhaving. Daarnaast kunnen digitale bestemmingsplannen mee het veld in worden genomen en bieden deze de mogelijkheid om snel inzicht te krijgen in de betreffende voorschriften en achterliggende informatie. Zie in dit kader ook het DURP-project van het ministerie van VROM, de publicatie 'De toekomst begint morgen' van het Ministerie van VROM en p. 22-23 van het bij noot 4 genoemde VNG Praktijkboek.
- [17] Zie *Mediation, een nieuw instrument in het speelveld van milieu en ruimtelijke ordening*, Boom Juridische Uitgevers 1999.
- [18] Zie het supplement handhaafbare bestemmingsplannen van de NIROV-Leergang 'Op dezelfde leest'.
- [19] Zie noot 18.
- [20] Zie p. 92-93 van de Memorie van Toelichting bijvoorbeeld het Voorontwerp voor een Wro en de onderzoeken

in het kader van een nieuw Bro met de titels 'Standaardisering van het algemene gebruiksverbod in bestemmingsplannen' en 'Standaardisering overgangsrecht in bestemmingsplannen', beide door het ministerie van VROM met enkele andere onderzoeken gebundeld en in oktober 2002 uitgegeven.

[21] ABRS 22 februari 2001, *JB* 2001, 90.

[22] ABRS 22 september 1997, *BR* 1998, p. 124 en ABRS 22 juli 1999, *AB* 1999, 340, *BR* 2000, p. 124.

[23] Zie hoofdstuk 6 van het Voorontwerp voor een nieuwe Wro. Zie noot 3. Een ontwerp van wet is in de eerste helft van 2003 te voorzien. De verwachting is dat handhaving hiervan nog steeds een belangrijk onderdeel uitmaakt.